

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MANOEL RODRIGUES PEREIRA JUNIOR

**CORRUPÇÃO SISTÊMICA: CONTRIBUIÇÕES DA TEORIA DA COMPLEXIDADE
E DOS SISTEMAS ADAPTATIVOS COMPLEXOS**

CURITIBA

2017

MANOEL RODRIGUES PEREIRA JUNIOR

**CORRUPÇÃO SISTÊMICA: CONTRIBUIÇÕES DA TEORIA DA COMPLEXIDADE
E DOS SISTEMAS ADAPTATIVOS COMPLEXOS**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. José Wladimir Freitas da Fonseca

CURITIBA

2017

AGRADECIMENTOS

A Deus, meu sustentador, socorro e fortaleza nos momentos de fraqueza e dificuldades.

Aos meus pais pelos sábios ensinamentos e estímulos ao estudo.

Aos meus amores, Fran e Manu, pelo amor sem o qual nenhum esforço faria sentido.

Aos meus familiares, em especial minha família Taborda, pelo incentivo e constante apoio e torcida.

A José Wladimir Freitas da Fonseca, meu orientador, pela sabedoria e [extrema] paciência.

Aos meus irmãos em Cristo, Daniel Zierhut e Jeferson Nogueira, pela incrível amizade iniciada em sala de aula, permanecendo até hoje; e também pelas inúmeras piadas e risos durante boa parte do curso.

Ao Prof. Dr. João Basílio Pereima Neto e todo o grupo de pesquisa do NeX-Núcleo of Economics and Complexity UFPR, por disponibilizarem aos alunos da graduação o curso de extensão em Economia e Complexidade. As aulas influenciaram diretamente o desenvolvimento deste trabalho.

Aos meus superiores e colegas do Segundo Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA II) e do Batalhão de Polícia de Trânsito do Estado do Paraná (BPTran), pela compreensão e apoio nas mais diversas escalas de serviço.

“Ninguém pode ser um grande economista se for somente um economista.”

Friedrich August von Hayek

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar as causas da corrupção sistêmica no Brasil através de um viés econômico. Tal fenômeno surge quando a prática corrupta ocorre em larga escala, de forma coordenada e constante, desvirtuando o exercício do poder e corrompendo a democracia. No Brasil, esse tem sido um termo recentemente utilizado para descrever o sistema corrupto descoberto através da Operação Lava Jato, envolvendo partidos políticos, grandes empresários e funcionários da Administração Pública. Sendo assim, este trabalho é iniciado analisando os principais conceitos de corrupção, convergindo para os que melhor descrevem o fenômeno de corrupção sistêmica. Na segunda parte é feita uma breve análise histórica dos casos de corrupção no Brasil, com atenção especial aos casos mensalão e petrolão, em virtude de seus peculiares *modus operandi*. A terceira parte tem por objetivo esclarecer que as teorias agente-principal e ação coletiva, teorias que fundamentam boa parte dos programas anticorrupção, têm-se mostrado úteis em certos aspectos, porém ineficazes e até mesmo prejudiciais em situações de corrupção sistêmica. Diante disso, é exposta a abordagem da Teoria da Complexidade, comparando as características de um Sistema Adaptativo Complexo à corrupção sistêmica e como tal análise pode servir como modelo para novas estratégias anticorrupção. São apresentados também os componentes que podem tornar as medidas anticorrupção mais robustas e eficazes, destacando o papel das normas sociais, da cultura política e das possíveis reações do sistema corrupto, ilustrada, de forma breve, no fracasso da Operação Mãos Limpas, ocorrida na Itália. Por último, são feitas as considerações finais deste trabalho ressaltando a relevância de uma melhor análise da corrupção sistêmica.

Palavras-chave: corrupção sistêmica. mensalão. petrolão. sistema adaptativo complexo. Anticorrupção.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the causes of systemic corruption in Brazil through an economic bias. Such a phenomenon arises when corrupt practice occurs on a large scale, in a coordinated and constant way, distorting the exercise of power and corrupting democracy. In Brazil, this has been a term recently used to describe the corrupt system discovered through Operation Lava Jato, involving political parties, large businessmen and Public Administration officials. Thus, this work is initiated by analyzing the main concepts of corruption, converging to those that best describe the phenomenon of systemic corruption. In the second part, a brief historical analysis of the cases of corruption in Brazil is made, with special attention to the “mensalão” and “petrolão”, due to its peculiar *modus operandi*. The third part aims to clarify that the agent-mainstream and collective action theories, which underlie much of the anti-corruption programs, have proved useful in some respects, but ineffective and even harmful in situations of systemic corruption. Therefore, the Complexity Theory approach is exposed, comparing the characteristics of a Complex Adaptive System to systemic corruption and how such analysis can serve as a model for new anticorruption strategies. Also presented are the components that can make anti-corruption measures more robust and effective, highlighting the role of social norms, political culture and possible reactions of the corrupt system, briefly illustrated in the failure of the Clean Hands Operation in Italy. Finally, the final considerations of this work are made emphasizing the relevance of a better analysis of the systemic corruption.

Key-words: systemic corruption. “mensalão”. “petrolão”. complex adaptive system. Anticorruption.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - ESQUEMA TRADICIONAL DE CAPTURA DE ESTADO	26
FIGURA 2 – ESQUEMA AGENTE-PRINCIPAL	44
FIGURA 3 – SOCIEDADE PARTICULARISTA	46

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - TIPOS DE CORRUPÇÃO EM PEDERSEN E JOHANSEN	19
QUADRO 2 – SÍNDROMES DA CORRUPÇÃO	20
QUADRO 3 – CARACTERÍSTICAS CENTRAIS DE UM SISTEMA ADAPTATIVO COMPLEXO	51
QUADRO 4 – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E EXEMPLOS DO CASO MENSALÃO E PETROLÃO.....	53

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	9
2.	CORRUPÇÃO: UMA ANÁLISE TEÓRICA	13
2.1	ABORDAGEM ECONÔMICA DA CORRUPÇÃO	15
2.1.1	Abordagem Microeconômica	15
2.1.2	Abordagem Macroeconômica	16
2.2	TIPOS DE CORRUPÇÃO	18
2.2.1	Corrupção Política (<i>Grand Corruption</i>)	23
2.2.2	Captura de Estado (<i>State Capture</i>)	25
2.2.3	Reconfiguração Cooptada de Estado	28
2.3	CORRUPÇÃO SISTÊMICA	30
3.	CORRUPÇÃO NO BRASIL	34
3.1	UM PROBLEMA HISTÓRICO	34
3.2	CASOS RECENTES	35
3.2.1	MENSALÃO	36
3.2.2	PETROLÃO	39
4.	ANÁLISE E ESTRATÉGIAS ANTICORRUPÇÃO	43
4.1	TEORIAS VÁLIDAS, MAS LIMITADAS	43
4.1.1	Teoria do Agente-Principal	43
4.1.2	Teoria da Ação Coletiva	45
4.2	A INEFICÁCIA DAS ANÁLISES E DAS MEDIDAS ANTICORRUPÇÃO	47
4.3	COMPLEXIDADE COMO MODELO DE ANÁLISE E ESTRATÉGIA	50
4.3.1	Complexidade e Sistemas Adaptativos Complexos	50
4.3.2	Corrupção Sistêmica como Sistema Adaptativo Complexo	52
4.4	COMPONENTES DE UM PROGRAMA ROBUSTO	55
4.4.1	Análise das Normas Sociais e Cultura Política	56
4.4.2	Análise das Reações do Sistema Corrupto	58
4.4.2.1	A derrota da Operação Mãos Limpas	58

5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
	REFERÊNCIAS.....	62

1. INTRODUÇÃO

Embora a corrupção seja objeto de estudo no campo das ciências sociais aplicadas, humanas e jurídicas como a economia, direito e sociologia, a corrupção é, em si, um fato econômico. Isso porque, é a economia que dispõe dos elementos para analisar o comportamento do agente corrupto, o ambiente institucional onde ocorre a corrupção e também quais os seus impactos no desenvolvimento econômico do país.

Na última década, a corrupção vem sendo um dos principais fenômenos estudados e está entre os maiores problemas no mundo. O Banco Mundial considera a corrupção um dos maiores obstáculos para o desenvolvimento econômico e social, pois ela distorce a autoridade das leis e enfraquece a base institucional necessária ao crescimento sustentado.

Essa descrição define exatamente os problemas que o Brasil tem pretendido combater através de operações como a 'Lava Jato'. Onde autoridades do Judiciário Federal, Ministério Público Federal e Polícia Federal têm aplicado esforços nos últimos três anos no maior caso de corrupção já descoberto em nosso país. Diferentemente de situações ocasionais ou esporádicas de corrupção, o que as autoridades brasileiras têm descoberto é uma contínua e coletiva prática de atos corruptos executados pela elite política, empresarial e do funcionalismo público.

Estrategicamente organizados e bem planejados, esses agentes criaram um ambiente de corrupção sistêmica, sendo esta, uma situação em que as principais instituições e processos do Estado estão dominados e são utilizados rotineiramente por indivíduos e grupos corruptos. Ficando evidente a persistência desse tipo de prática em face às várias estratégias para combatê-las, uma vez que, tais medidas são fracas e estão sujeitas a manipulação dos líderes políticos e agentes do Estado, que utilizam sua autoridade para sustentar o poder, interesses, status e riqueza.

A relevância desse tema torna-se clara quando bilhões de dólares que deveriam estar a serviço da saúde, educação e segurança, encontram-se em sítios de Atibaia, jóias de governadores, casas, jatos particulares e ainda mais grave: financiam campanhas para que seletos grupos políticos permaneçam no poder. O que as investigações federais têm demonstrado é que quanto maior e mais poderoso um governo, quanto mais leis e regulamentações ele cria, mais os

empresários poderosos e com boas conexões políticas irão se aglomerar em torno dele para obter privilégios. Tais empresários irão, por meio de favores pessoais ou de propinas, burlar estas leis e regulamentações e adquirir vantagens que não conseguem obter através da livre concorrência.

O professor Sérgio Lazzarini, em seu livro *Capitalismo de Laços: os donos do Brasil e suas conexões*, descreve que existe um emaranhado de contatos, alianças e estratégias de apoio gravitando em torno de interesses políticos e econômicos. Não “laços” no sentido íntimo e duradouro, mas sim “um contato pessoal que é estabelecido para obter algum benefício particular ou, ainda, um gesto de apoio visando algo em troca no futuro”. (Lazzarini, 2011, p. 3). Lazzarini afirma que essas relações baseadas na troca de interesse foram a base do desenvolvimento do Brasil nas últimas décadas. (Lazzarini, 2011). Criando uma devastadora conexão: a ânsia pelo poder e o desejo de riqueza.

Dessa forma, a prática da corrupção têm sido realizadas de tal forma, durante tanto tempo, que se tornou a “regra do jogo”, tornou-se sistêmica. Ações pontuais e leis tem se mostrado ineficientes no combate a esse ardiloso e complexo sistema corrupto, resultando na lamentável realidade brasileira demonstrada nas mais diversas manobras para permanência no poder. Desde o impedimento de investigações, obtenção de novas fontes de volumosos financiamentos de campanha, busca de créditos milionários em bancos estatais, contratos superfaturados, entre outros casos.

Dado tal cenário de corrupção sistêmica, é fundamental um estudo ainda mais aprofundado para se entender tais praticas. Sun Tzu no sec. IV a.C. já deixava claro, nos célebres escritos de *A Arte da Guerra*, que para se obter êxito no combate militar era necessário, antes de tudo, conhecimento. Conhecimento do ambiente, autoconhecimento e conhecimento do inimigo. (SUN TZU, 2006). O combate à corrupção, da mesma forma, necessita conhecimento. Sendo fundamental conhecer o ambiente em que se estabelece a corrupção, os agentes corruptos e as possíveis ferramentas de combate, buscando combater não apenas os indivíduos, mas as estratégias e alianças corruptas.

Contudo, infelizmente, ainda existe no Brasil uma carência de estudos aprofundados sobre corrupção e medidas anticorrupção. Em especial, estudos sobre Corrupção Política (*Grand Corruption*), Captura de Estado (*State Capture*) e Corrupção Sistêmica. Tais conceitos se estendem sobre licitações e contratos promovendo a criação de cartéis, financiamentos de campanhas, captura de setores do Estado e a ação coordenada de grupos de interesse para perpetuação no poder. Neste sentido, este trabalho procura compreender o ambiente de corrupção sistêmica criada através da interação corrupta entre tais agentes.

Aproveitando toda literatura disponível na busca de se construir um conjunto teórico bem fundamentado, este trabalho avança através das teorias econômicas descrevendo as diversas abordagens e tipos de corrupção. Tendo como objetivo esclarecer o conceito de corrupção sistêmica; explicar porque várias medidas anticorrupção tem falhado e apresentar um modelo teórico que seja capaz de analisar, explicar e fornecer melhores ferramentas para combatê-la.

Desta forma o presente estudo está dividido em três capítulos além de sua conclusão: no primeiro capítulo procura-se entender a corrupção a partir da teoria econômica. Uma análise dos trabalhos mais importantes mostrará os conceitos e as tipologias definidas pela economia. Reconhecendo a abrangência do termo, este trabalho avançará da definição geral de corrupção às mais específicas e modernas que descrevem as situações envolvendo a elite política e empresarial, finalizando com as definições de corrupção sistêmica.

O segundo capítulo descreve os principais fatos históricos da corrupção no Brasil, prosseguindo para os dois casos mais recentes e de maior repercussão: mensalão e Petrolão. Conhecendo a amplitude dos fatos de ambos os casos, o presente trabalho irá descrever apenas o *modus operandi* dos sistemas corruptos e quais eram suas motivações, buscando demonstrar que o país tem enfrentado situações de corrupção sistêmica.

No terceiro capítulo serão apresentados os fundamentos teóricos para se compreender e combater a corrupção sistêmica. Primeiramente, o trabalho procura explicar porque os modelos mais utilizados pela comunidade internacional têm falhado como instrumento de análise e estratégia anticorrupção. Utilizando insights da Teoria da Complexidade para complementar a explicação econômica, será demonstrado que tal abordagem é a que mais se aproxima da realidade de situações de corrupção sistêmica. Finalmente, será feita uma apresentação sobre

possíveis medidas e reformas que possam contribuir na ‘desconstrução’ desse ambiente.

Nestes termos, segue a pergunta de partida deste trabalho: Como esses agentes se comportam no ambiente de corrupção sistêmica e quais as medidas mais eficientes para “desconstruir” esse ambiente?

2. CORRUPÇÃO: UMA ANÁLISE TEÓRICA

Corrupção é um complexo fenômeno social, político e econômico que ocorre em diferentes níveis e afeta toda a sociedade. Por conta disso, o termo corrupção faz parte de um conjunto de comportamentos, que são compreendidos por todos; mas, que quando se solicita uma definição à população, esta encontra dificuldade de conceituar o termo (BREI, 1996). Essa dificuldade se estende inclusive no meio acadêmico. Existem inúmeros artigos e trabalhos científicos sobre o tema dentro das diferentes áreas acadêmicas, assumindo múltiplos significados nos ramos da ciência social, jurídica e econômica. Dessa forma, a definição de corrupção adquiriu um caráter multidimensional, não havendo um consenso universal sobre sua definição.

Apesar da dificuldade de definir o que é um comportamento corrupto, o conceito mais difundido descreve corrupção como “o abuso do poder público praticado pelo agente para benefício privado” (World Bank, 1997). Essa definição, contudo, não inclui práticas corruptas praticadas no ambiente privado, por exemplo. Desse modo, a corrupção envolve muito mais do que simplesmente um agente público visando garantir o lucro privado através da quebra das regras.

Vito Tanzi (1995, p. 24) apresenta o termo corrupção como derivado do verbo latino “corrumpere” (*cum* = com e *rumpere* = romper; quebrar) e pode ser entendido como quebra de regras, normas ou padrões estabelecidos. Essa quebra também pode ser de um código de conduta moral, social ou ainda de uma regra administrativa. De maneira geral, a corrupção envolve o abuso de uma confiança, geralmente envolvendo o poder público, para benefício privado, seja para si próprio, grupo de amigos, família ou partido. Garcia (2003, p. 28) completa dizendo que o prefixo latino “*com*” da palavra, pode ser entendido como um ato não isolado, dado que é necessário alguém (ou algo) para corromper e alguém (ou algo) para ser corrompido. Logo, os pontos em comum às definições do comportamento corrupto estão na interação entre dois agentes, seja do poder público ou do setor privado, e na presença de ilegalidade.

Nye, de uma forma mais abrangente, conceitua corrupção como:

behavior which deviates from the formal duties of public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status

gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence. (NYE, 1967, p. 419).

O autor procura incluir práticas como a propina, suborno, o nepotismo, a sonegação e o desvio de recursos públicos para uso privado. Não incluindo, todavia, eventuais desvios de comportamento considerados ofensivos a determinados padrões morais, pois essa avaliação pode variar conforme questões culturais de cada sociedade. (SPINELLI, 2016).

Outro enfoque da corrupção é encontrado no trabalho de Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (1995). O autor distingue as dimensões etimológica e normativa da corrupção. Em seu sentido etimológico, a palavra corrupção denota decomposição, putrefação, depravação, desmoralização, sedução e suborno. Já do ponto de vista normativo, o autor afirma que a corrupção envolve sempre um ato ilegal e que precisa de no mínimo dois agentes – um corrupto e um corruptor. Segundo Silva (1995, p. 8), a corrupção no senso comum seria identificada:

como um fenômeno associado ao poder, aos políticos e às elites econômicas. Mas igualmente considera a corrupção algo frequente entre servidores públicos (como policiais e fiscais, por exemplo) que usam o 'pequeno poder' que possuem para extorquir renda daqueles que teoricamente corromperam a lei. (SILVA, 1995, p. 8).

Além da dificuldade de se conceituar precisamente, existe o problema da mensuração da corrupção. A medida amplamente utilizada nos trabalhos acadêmicos é o Índice de Percepção de Corrupção (*Corruption Perceptions Index*) do Transparency International (TI). Idealizado por Johann Graf Lambsdorff, o Índice de Percepção de Corrupção é baseado em pesquisas de opinião que expressam o grau em que a corrupção é percebida. Em seus resultados, o índice pode variar de zero a dez, sendo dez a menor percepção de corrupção, e zero, a maior. Formando um ranking da corrupção entre diferentes países.

Contudo, Abramo (2005) faz algumas críticas quanto ao uso desse índice, uma vez que a análise da corrupção não é feita a partir de uma medida direta do fenômeno empírico, mas sim a partir de uma pesquisa de opinião, podendo apresentar vieses e controvérsias. Dentre as várias críticas, o autor destaca que, a percepção da corrupção é algo volúvel e suscetível à exposição por parte da mídia, pois

se os veículos de informação divulgam casos de corrupção, as pessoas comuns tenderiam a considerar que a corrupção está aumentando — quando, muitas vezes, o aumento do noticiário pode significar não isso, mas um melhor funcionamento dos mecanismos de controle. (ABRAMO, 2005, p. 36).

Nesse sentido, Fernando Filgueiras (2006) e Vera Chaia e Marco Antônio Teixeira (2001) são assertivos em afirmar que, apesar das muitas evidências através das quais seja possível efetuar estudos sistemáticos sobre a corrupção, estudá-la a partir daquilo que surge na opinião pública é estudar apenas a corrupção mal sucedida, isto é, a corrupção que foi descoberta e se tornou escandalosa.

Ante o exposto, o presente trabalho não concentra suas análises nas formas de mensuração da corrupção, nem mesmo nas particularidades de todas as suas diferentes faces. Uma vez que existem várias áreas de estudo da corrupção, e cada uma delas procura se aprofundar em aspectos que consideram relevantes. Contudo, faz-se necessário citar alguns elementos históricos e essenciais de definição e tipologia da corrupção, restringindo-se, porém, às definições que possam melhor esclarecer um fenômeno complexo de corrupção, que é a corrupção sistêmica.

2.1 ABORDAGEM ECONÔMICA DA CORRUPÇÃO

2.1.1 Abordagem Microeconômica

A abordagem microeconômica examina a existência ou não da corrupção a partir de modelos de comportamentos que maximizam a utilidade. Os pioneiros nesse estudo foram Gary S. Becker, Anne O. Krueger e Susan Rose-Ackerman.

Utilizando fundamentos microeconômicos, Becker (1968) e Rose-Ackerman (1978) partem da análise de que os agentes infratores estão engajados numa escolha racional baseada nas expectativas dos custos e benefícios de suas ações. Para Becker (1968, p. 172), o agente econômico compara as utilidades esperadas dos comportamentos legais e ilegais, encontrando um “ponto ótimo” da ilegalidade. Em uma escolha corrupta, os custos podem ser determinados por basicamente três fatores: a probabilidade subjetiva de ser pego; a probabilidade de condenação quando pego e a severidade da punição. Já os benefícios de aceitar um suborno

incluem o valor das receitas de suborno, determinadas, basicamente, pelo valor das rendas que os funcionários públicos estão em condições de obter. (GARCIA, 2003).

Krueger (1974), com a abordagem de “*rent-seeking*” (caçadores de renda), descreve a expressão “caçar renda” como o comportamento de um agente econômico que visa obter o máximo de renda possível através dos favorecimentos do Estado, levando ao desperdício de recursos produtivos. Como destaca Silva (1995, não paginado), “a rigor, todos os agentes, se puderem, caçam renda dentro e fora da lei, caso não haja nenhuma consideração de restrição moral ou legal que imponha algum custo à ação”.

Outro modelo teórico usual na análise da corrupção é a teoria do agente-principal. Neste campo, vale destacar as contribuições de Susan Rose-Ackerman (1978) e Robert Klitgaard (1988). Tal modelo analisa quais são as condições que geram incentivos para os comportamentos corruptos dos indivíduos, não considerando fatores culturais ou sociais.

De acordo com Klitgaard,

$$\textbf{Corruption} = \textbf{Monopoly} + \textbf{Discretionary} - \textbf{Accountability} \textbf{ (C = M + D - A)}$$

Ou seja, a corrupção (C) é equivalente ao monopólio da decisão (M) mais a discricionariedade (D) menos a prestação de contas (A). Dessa forma, quanto menor o grupo de atores de quem depende a decisão sobre o assunto em questão (monopólio), quanto maior for a discricionariedade de quem toma tais decisões, e, por último, quanto mais ineficientes forem os mecanismos de prestação de contas, maior será a probabilidade de surgir a corrupção. (SÁNCHEZ, 2015).

2.1.2 Abordagem Macroeconômica

A abordagem macroeconômica da corrupção tem buscado estimar variáveis, abrangendo as taxas de crescimento econômico e investimento; a entrada de capital externo; a relação da corrupção com a taxa de inflação; entre outras. Os trabalhos de Mauro (1996) e Shleifer e Vishny (1993) foram os primeiros a examinar a corrupção dentro dessa perspectiva.

Mauro (1996) chega a resultados que evidenciam os efeitos negativos da corrupção sobre indicadores importantes da economia, como crescimento

econômico, produtividade do setor público, investimento e instabilidade política, demonstrando que a corrupção afeta todo o sistema institucional. Já Shleifer e Vishny (1993) relacionam as instituições e corrupção e a relação desta com o crescimento econômico. A partir disso, os autores concluem que:

- A fraqueza¹ das instituições governamentais de um país é a primeira razão para o aparecimento de altos índices de corrupção;
- A corrupção por ser uma atividade ilegal e que exige recursos para mantê-la em segredo, implica custos mais elevados para o desenvolvimento de um país, se comparada à tributação.

A partir desses autores, uma série de outras pesquisas semelhantes foram realizadas, relacionando corrupção com outros indicadores macroeconômicos. Tanzi e Davoodi (1997), por exemplo, demonstram a relação do comportamento do investimento público frente à corrupção; Al-Marhubi (2000) analisa a relação existente entre corrupção e inflação; Carraro (2003) desenvolve um modelo de equilíbrio geral para avaliar o impacto da corrupção sobre o crescimento econômico.

Otávio Menezes Damé (2007) faz um brilhante trabalho ao relacionar educação e corrupção. Estimando os efeitos de cinco variáveis de educação no Índice de Corrupção Percebida, o autor conclui afirmando que, “ao contrário do que manda a intuição, a educação não combate a corrupção, e sim faz com que ela se desenvolva”. Tal conclusão se dá devido à desalocação de talentos (MAURO, 1997), isto é, as pessoas mais instruídas tem o incentivo financeiro à prática de *rent-seeking* e não ao trabalho produtivo. O autor então, na busca por respostas, chega a uma segunda conclusão: quanto maior a burocracia institucional, tamanho do Estado, mais corrupto será o país.

Furtado (2015) afirma que um dos principais fatores para o aumento do interesse dos economistas sobre corrupção está diretamente relacionado aos processos de globalização e de integração internacional e regional. Bratsis (2011), afirma que a partir da década de 1990, houve um aumento da preocupação por parte da comunidade internacional em relação à corrupção. Sendo vista, não apenas

¹ Segundo Shleifer e Vishny (1993), entende-se por fraqueza das instituições governamentais, como razão para o aparecimento de altos índices de corrupção, a incapacidade do governo de controlar e tornar efetiva suas agências anticorrupção. Resultando em impunidade e diminuição das pressões públicas.

como um problema doméstico, mas como uma questão global. Furtado (2015), da mesma forma, destaca que houve uma proliferação de iniciativas anticorrupção partindo de instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial (BIRD) e a Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica (OECD), e organizações não governamentais, como a Transparency International².

Um dos acordos mais significativos do período foi a criação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, em 1996. Tendo como objetivo “delinear um acordo verdadeiramente global e capaz de prevenir e combater a corrupção em todas as suas formas”.³

2.2 TIPOS DE CORRUPÇÃO

Jennifer Bussell (2015, p. 21) deixa claro que “há muitas maneiras pelas quais podemos distinguir os diferentes tipos de comportamento corrupto”. Sendo fundamental então, reconhecer algumas das diversas tipologias de corrupção discutidas e analisadas no meio acadêmico e, em seguida, distinguir sobre as formas de corrupção que mais se enquadram ao objetivo desse trabalho.

De acordo com Alemann (1995), a corrupção é sempre um processo de troca entre dois grupos de pessoas: o corruptor (A), que tem recursos econômicos à sua disposição, e a corrompido (B), que tem recursos de poder à sua disposição. O autor distingue os seguintes tipos de corrupção: corrupção de baixo nível, corrupção de alto nível, corrupção pequena, corrupção rotineira e corrupção agravada.

O autor propõe, ainda, que a corrupção pode ser conceitualizada como um modelo cíclico de pelo menos sete etapas:

- 1) O **comprador** (a pessoa que oferece o suborno: o corruptor) quer
- 2) um **bem raro** (uma ordem, licença ou posição) que
- 3) o **vendedor** (a pessoa a ser subornado: o corrompido) pode atribuir.

Este último recebe

- 4) um **incentivo adicional** (dinheiro ou pagamento em espécie) para a

² A Transparency International é uma Organização Não-Governamental (ONG) internacional, criada em 1993, com o objetivo de lutar contra a corrupção nas transações comerciais internacionais, inspirar políticas governamentais, influir sobre o comportamento comercial e sensibilizar a opinião pública para o problema. (GARCIA, 2003).

³ Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

- atribuição acima do preço normal. O corrupto desse modo
- 5) **viola padrões morais** geralmente aceitos e
- 6) **prejudica os interesses** de um terceiro ou concorrente e/ou do interesse público.
- 7) Portanto, a **corrupção é dissimulada**.⁴

Kaushik Basu, faz distinção entre suborno "de assédio", aqueles "que as pessoas muitas vezes têm que dar para obter o que legalmente têm direito" (Basu 2011, p. 3), e subornos de "não-assédio", "que ocorrem quando o governo entrega grandes contratos de desenvolvimento" (Basu 2011, p. 8).

Pedersen e Johannsen (2008) desenvolveram uma tipologia da corrupção baseada em categorias de atores, conforme quadro abaixo:

QUADRO 1 - TIPOS DE CORRUPÇÃO EM PEDERSEN E JOHANNSEN

		O Comprador	O Provedor
Pequena Corrupção ou Corrupção Burocrática	Corrupção Cotidiana	Cidadãos	Prestadores individuais de serviços públicos - pessoal de saúde, policiais, entre outros.
	Malfeito Administrativo	Ator Econômico Individual – Firmas, etc	Agências de controle público e de licenças.
Grande Corrupção ou Corrupção Política	Captura de Estado Política	Atores Econômicos Coletivos - Interesses Organizados; Ator Econômico Individual	Políticos - Individuais e Partidos Políticos

FONTE: PEDERSEN e JOHANNSEN (2008).

NOTA: tradução livre do autor.

A primeira situação é um caso de corrupção cotidiana, que inclui subornos pagos para facilitar o sistema administrativo. Os compradores são indivíduos

⁴ Numeração, forma da escrita e destaques em negrito foram transcritos conforme texto original.

privados que lidam diretamente com um agente público; os provedores são servidores empregados na área de saúde, de segurança pública ou educação. A segunda categoria de pequena corrupção pode ser caracterizada como malfeito administrativo nos quais subornos são pagos para evitar diretamente regulações legais. Nos casos de malfeitos administrativos os compradores são geralmente empresas privadas que usam os subornos para obter uma licença ou para conseguir isenções de padrões ambientais, por exemplo. Já os provedores são parte da hierarquia de um sistema administrativo de controle ou fiscalização.

Por fim, a grande corrupção indica uma situação na qual políticos eleitos se tornam os provedores de corrupção ao se engajarem em relações informais e ilícitas com atores privados que desejam mudar procedimentos de votação ou formação de leis em favor de seus interesses. Nessa situação os compradores de corrupção no nível político são não apenas indivíduos, mas também atores privados coletivos, como grandes grupos empresariais. E os provedores, são normalmente atores políticos (individuais ou partidos) que definem as “regras do jogo” para favorecer os interesses do comprador em vez dos interesses públicos.

Johnston (2005), em seu livro *Syndromes of corruption*, descreve quatro “síndromes de corrupção”. Estes padrões da corrupção correspondem, segundo ele, a quatro formas de combinar a política e a economia, tendo em consideração a qualidade das suas instituições públicas, econômicas e financeiras.

QUADRO 2 – SÍNDROMES DA CORRUPÇÃO

(continua)

Tipos de Síndrome	Grau de participação dos cidadãos		Qualidade das Instituições	
	Oportunidades Políticas	Oportunidades Econômicas	Estado /Sociedade	Instituições Econômicas
Mercados de influência (<i>Influence Market</i>)	Democracias Desenvolvidas regime livre; plena competição e participação	Mercados Maduros liberalizados, abertos; muito competitivos	Ampla/Extensa	Forte

QUADRO 2 – SÍNDROMES DA CORRUPÇÃO

(conclusão)

Tipos de Síndrome	Grau de participação dos cidadãos		Qualidade das Instituições	
	Oportunidades Políticas	Oportunidades Econômicas	Estado /Sociedade	Instituições Econômicas
Cartéis de Elite (<i>Elite Cartel</i>)	Democracias em fase de consolidação/reforma regime livre; competição e participação crescente	Mercados em fase de Reforma amplamente abertos e liberalizados; crescente competição	Moderada	Média
Oligarquias e Clãs (<i>Oligarch and Clan</i>)	Regimes de Transição recente processo de liberdade política; competição significativa mas pouco estruturada	Mercados Novos liberalização recente; elevada desigualdade e pobreza	Fraca	Fraca
Magnatas Oficiais (<i>Official Moguls</i>)	Não-Democrático pouca liberdade ou abertura política	Mercados em Construção liberalização recente; enorme desigualdade e pobreza	Fraca	Fraca

FONTE: JOHNSTON (2005).

NOTA: tradução livre do autor.

A primeira síndrome chama-se “mercados de influência”. Este tipo de corrupção está presente em democracias liberais, em que as instituições são sólidas, mas agentes privados tentam comprar algum tipo de influência em instituições públicas, transitando entre a prática de *lobby* e a ilegalidade. A segunda síndrome chama-se “cartéis de elite”. Ocorre na transição de um regime não democrático para democrático. Nessa situação, uma elite econômica vai tentar manter-se no poder diante dos novos desafios políticos e econômicos, utilizando de corrupção.

A terceira síndrome é a de “oligarquias e clãs”. Ela acontece em países com instituições frágeis, que passaram por uma liberalização muito rápida tanto na política quanto na econômica. Determinadas oligarquias buscam a permanência no poder e, frequentemente, utilizam de meios violentos para tal.

Por fim, na situação de “magnatas oficiais”, as instituições públicas são fracas, e o sistema não tem oportunidades muito democráticas na economia. Esses agentes públicos usam, então, sua posição para enriquecer⁵.

Mauro (1998) separa a corrupção em organizada e caótica. A corrupção organizada reflete um sistema na qual os empresários sabem quais agentes públicos precisam subornar, quanto lhes devem oferecer e de certa forma confiam que, estabelecido o acordo, obterão os privilégios esperados. Já um sistema corrupto caótico faz com que o corruptor precise corromper muitos agentes públicos, o que não irá garantir futuras demandas por subornos, podendo nem mesmo atender a demanda atual.

Existem diversas outras tipologias mais específicas sobre o comportamento corrupto. Uma introdução sobre outras múltiplas formas e faces da corrupção, suas tipologia e níveis, podem ser encontradas no trabalho *The multiple faces of corruption: typology, forms and levels*, do pesquisador José Vargas-Hernández (2009).

Bussell (2015, p. 21), ressalta que “cada tipologia pode ser útil para uma finalidade particular. Nenhuma pode ser útil para todos os fins”. Assim sendo, faz-se necessário selecionar as tipologias que mais tendem a explicar o fenômeno de corrupção sistêmica. Nesse sentido, os conceitos de corrupção política (*Grand Corruption*), e captura de Estado (*State Capture*) merecem destaque, pois reúnem dois importantes grupos de atores. De um lado, têm-se os atores políticos, ou agentes públicos por eles nomeados, que praticam a corrupção, usando indevidamente os recursos públicos e manipulando as leis. Do outro, os atores do setor privado que reconhecendo o poder de determinados político, oferecem suborno para impor também seus interesses. Essas práticas realizadas de forma constante e organizada convergem ao conceito de Corrupção Sistêmica, sendo este um fenômeno preocupante, uma vez que se veem ameaçadas não apenas as relações econômicas, mas também as instituições e principalmente a democracia.

⁵ Segundo Johnston, em entrevista a revista Época, o Brasil parece possuir características da síndrome de Oligarquias e Clãs e Cartéis de Elites, embora apresente, também, características da síndrome de Influência de Mercados. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2015/04/michael-johnston-e-melhor-fazer-pouco-mas-fazer-direito.html>>. Acesso em: 02 de novembro de 2017.

2.2.1 Corrupção Política (*Grand Corruption*)

Corrupção política ou “*Grand Corruption*” ocorre quando a formulação de políticas são elaboradas de forma que gere benefícios aos políticos e legisladores. (ROSE-ACKERMAN, 1975). Daniel Zovatto a define como o mau uso e o abuso de poder, tanto de origem pública quanto privada, com fins partidários ou pessoais, através da violação de normas legais. (ZOVATTO, 2005). Tal tipo de corrupção destaca-se das demais por três principais motivos. Primeiramente pelos atores envolvidos, a elite política (*policy maker*), representada por indivíduos, grupos ou partidos políticos. Destaca-se pela forma de atuação, através da manipulação de leis e regulamentos. Por fim, destaca-se também pelas elevadas somas em dinheiro transacionadas de forma ilícita.

Diferentemente da corrupção cotidiana (PEDERSEN e JOHANNSEN, 2008; SPINELLI, 2016), que ocorre com funcionários públicos e autoridades de nível médio e baixo em suas interações com cidadãos comuns, muitas vezes tentando acessar bens ou serviços básicos em locais como hospitais, escolas, departamentos de polícia e outras agências, a corrupção política ocorre nos níveis mais altos da hierarquia política e da Administração Pública. De forma que, em nome de grupos específicos, tais “formuladores de política” manipulam as leis, as instituições, as regras de procedimento na alocação de recursos e financiamentos, para sustentar o poder, status e riqueza, sejam pessoais ou do partido (ABJORENSEN, 2014; KURER, 2015). O objetivo-fim é um aspecto fundamental na corrupção política, em razão de que tal abuso do poder político não é apenas para fins privados, mas principalmente para se obter vantagens políticas.

O sociólogo alemão Robert Michels (1972) argumenta no seu livro, *Los Partidos Políticos*, que um político ou partido que não tenha influência econômica no cenário político, provavelmente será excluído do jogo democrático. Michels afirma que:

Existe una supremacía plutocrática de esta naturaleza en la prédica de aquellos partidos que, por falta de medios para mantener independientes sus órganos propios, se ven obligados a depender del apoyo pecuniario que prestan los camaradas adinerados, [...] así se establece una relación estricta de dependencia, de superioridad e inferioridad jerárquica, engendrada por la fuerza invisible del gran dios Dinero. (MICHELS 1972, p. 158).

Isso demonstra que, a busca incessante por um “bom caixa” é imprescindível no cenário político, despertando a tentação à práticas corruptas por parte de todos, ou quase todos os partidos (MEDEIROS e NORONHA, 2016). No Brasil, tais afirmações corroboram-se, além dos vários casos de prisão de parlamentares, na prisão de tesoureiros de partidos políticos⁶. Uma vez que, o setor financeiro do partido revela-se um vasto campo de influência, que induz ao desvio das tarefas e das finalidades dos partidos e, conseqüentemente, à corrupção.

Nesse contexto, Ribeiro aponta para o surgimento daquilo que chama “corrupção pós-moderna”:

fruto da busca do poder pelo poder, que, portanto, se autoalimenta, porque a praticam grupos que têm por finalidade principal reeleger-se e assim necessitam de recursos pingues⁷ para serem competitivos no próximo pleito. (RIBEIRO, 2006, p. 79).

Dessa forma, pode-se afirmar que corrupção política e poder econômico estão intimamente ligados, uma vez que o dinheiro torna-se instrumento de vital importância na viabilização e manutenção do poder político. Alexander (1992) destaca que *“money also is a tracer element in the study of political power. Light thrown upon transactions involving money illuminates political processes and behavior and improves understanding of the flow of influence and power.”* Tais transações têm como principal canal o financiamento de partidos e campanhas. Como afirma Santano (2015, p. 131) “os escândalos políticos de corrupção estão frequentemente associados ao financiamento dos partidos e campanhas. As eleições têm de ser financiadas e são muitos os que têm interesse nisso”.

Importante ressaltar que o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais não são uma atividade intrinsecamente corrupta. Contudo, a história recente da política latino-americana, sobretudo a história recente brasileira, mostra que esse tema, está fortemente vinculado à corrupção política. (ZOVATTO, 2005, p. 289).

Garcia (2003, p. 30) ressalta que “a corrupção política é entendida como algo maior do que o simples desvio das regras e normas legais incluindo o uso abusivo de leis e regulamentos”. Segundo o autor, ela torna-se endêmica, ou sistêmica,

⁶ Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/editoriais/tesoueiros-condenados-ajo1d8jv21isdes5mef0glsme>>. Acesso em: 20 de outubro de 2017.

⁷ Fartos, abundantes, lucrativos.

quando as relações políticas tornam-se a principal meio para a alocação dos recursos e não mais o mercado. Diante disso os empresários consideram mais oportuno buscar rendas não mais no mercado privado, mas sim no mercado político. Tal prática de influência sobre as decisões políticas de governos e legisladores é denominada na literatura como captura de Estado.

2.2.2 Captura de Estado (*State Capture*)

"Quando comprar e vender se tornam atos controlados pela legislação, a primeira coisa a ser vendida e comprada são os legisladores". — P.J. O'Rourke

Captura de Estado pode ser descrita, em resumo, como a capacidade de empresas influenciarem a formação das regras do jogo político (leis, regras, decretos e regulamentos) através de suborno a funcionários públicos, visando adquirir determinados privilégios. (HELLMAN e KAUFMANN, 2001). Como alertam os autores, a captura de Estado produz uma série de obstáculos para o desenvolvimento de longo prazo, pois causam o aprofundamento das falhas na Administração Pública, nos mercados e fomenta a reprodução dos problemas sociais. Ao mesmo tempo em que causa a diminuição do investimento privado, nacional e estrangeiro, criando barreiras à entrada para pequenas e médias empresas. (HELLMAN e KAUFMANN, 2001).

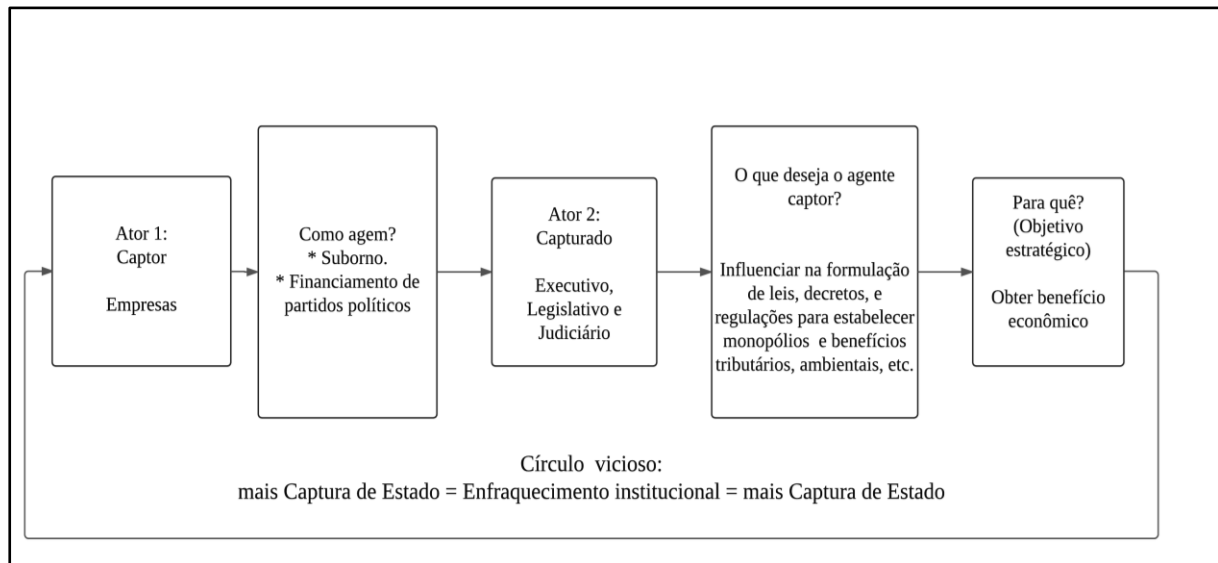
Sarmiento e Osório (2016, p. 2), destacam que essa “excessiva infiltração do poder econômico na política aumenta a influência dos mais ricos sobre o resultado das eleições, além de criar incentivos e favorecimentos entre candidatos e seus financiadores.” Além disso, em países com alto nível de captura de Estado, o progresso das reformas econômicas são mais lentos e o impacto das reformas políticas e administrativas sobre a qualidade da governança é muito mais fraca. (HELLMAN e SCHANKERMAN, 2000).

Desta forma, é formado um círculo vicioso entre, por um lado, altos níveis de captura do Estado e, por outro lado, a implementação incorreta de políticas públicas em virtude de

las reformas de las políticas e instituciones, necesarias para mejorar la gestión de gobierno, se ven obstaculizadas por una colusión entre empresas poderosas y funcionarios públicos o líderes políticos que cosechan enormes ganancias privadas si se mantiene la administración deficiente. (HELLMAN e KAUFMANN, 2001, p. 31-32).

A figura 1 ilustra esse círculo vicioso da captura. Cada caixa representa os elementos principais do processo, destacando os atores envolvidos, o mecanismo de captura e seus objetivos.

FIGURA 1 - ESQUEMA TRADICIONAL DE CAPTURA DE ESTADO



FONTE: SALAMANCA, *et. al.* (2008).

NOTA: tradução livre do autor.

Esse círculo vicioso, através da utilização de financiamentos e suborno, para capturar ou dominar parcelas do Estado é tratado por Salamanca, *et al.* (2008) como o esquema tradicional de Captura de Estado. Hellman e Kaufmann (2001, p. 31) afirmam que, principalmente em economias emergentes (ou em transição) "la corrupción ha forjado una nueva imagen", onde grandes empresas de determinados setores, manipulam a formação de políticas e moldam as regras para vantagem própria.

Os interesses dos doadores passam a influenciar decisivamente a atuação dos políticos eleitos com a sua ajuda. Desejosos de contar com tais fundos para uma futura reeleição, os representantes tendem a se empenhar na defesa dos interesses e projetos nem sempre legítimos dos seus principais doadores, valendo-se dos mais diversos expedientes, como o favorecimento em licitações e contratos públicos, a concessão de incentivos fiscais e a edição de regulações favoráveis. Tais

práticas criam um ambiente de concorrência e liberdade econômica notadamente distorcida e desleal, visto que

la economía de captura recompensa las conexiones más que la competencia, y la influencia más que la innovación, y se alimenta de la inversión privada en la política, lo que debilita al Estado y atenta contra el suministro de bienes públicos. (Ibidem, p. 33).

No Brasil, os dados empíricos mostram que os grandes financiadores de 44 campanhas eleitorais são, na maioria dos casos, justamente empresas pertencentes a setores que mantêm estreitas relações com o Poder Público, como a construção civil, o setor financeiro e a indústria. Por sua vez, o *Kellogg Institute for International Studies*, demonstrou que as empresas doadoras em campanhas eleitorais recebem, nos 33 primeiros meses após a eleição, o equivalente a, pelo menos, 850% do valor doado em contratos realizados com o Poder Público. (SARMENTO E OSÓRIO, 2016).

Fazekas e Tóth (2014) destacam que, assim como a corrupção, a captura de Estado possui múltiplos níveis e definições. Basicamente, os autores fazem distinção entre captura local e global, onde, no primeiro caso, apenas algumas organizações públicas e privadas entram em uma relação de captura, com certa autonomia, enquanto que no segundo caso, existe uma ligação entre as organizações capturadas e uma elite de nível nacional que as controla.

Em um *paper* divulgado pelo Banco Mundial, é apresentada a situação da captura de Estado em diversos países da Europa Oriental (HELLMAN, et al. 2000), onde a partir dos tipos de instituição do Estado capturados, foram destacadas as seguintes situações:

- Captura legislativa, definida como a "compra" das decisões parlamentares e presidenciais;
- Captura do Banco Central, definida como a manipulação fraudulenta de fundos do Estado e a manipulação de decisões e intervenções econômicas;
- Captura legal, definida como a "compra" das decisões judiciais e do Supremo; e
- Financiamento não transparente de partidos políticos por agentes privados, a fim de favorecer os interesses dos grupos de financiamento.

Avançando nesse conceito, Salamanca, *et al.* (2008) realizam um trabalho seminal enfatizando que a captura de Estado vai muito além do âmbito econômico, principalmente onde o Estado Democrático de Direito ainda está em consolidação. Os autores destacam que, aproveitando da fraqueza institucional a captura através de agentes legais ou ilegais pode avançar no sentido político, social e moral. Esse avanço tende a tornar o processo de captura ainda mais complexo e sofisticado. Uma vez que, o objetivo final da captura de Estado é promover a Reconfiguração Cooptada do Estado (RCdE), em outras palavras, a transformação da máquina pública num instrumento de defesa e manutenção do poder político, impunidade e legitimidade social.

2.2.3 Reconfiguração Cooptada de Estado

Foram descritos até aqui os diversos conceitos e tipos de corrupção - ainda que longe de esgotar todo o conteúdo - e também as definições de corrupção política e captura de Estado. Essas duas práticas descrevem uma relação bilateral entre agentes políticos e privados. Contudo esses conceitos fundamentam-se em uma perspectiva racional para explicar as atitudes, práticas e estratégias de ação dos indivíduos. De forma que, esta perspectiva não considera elementos relacionais, de contexto, de tempo, de posição, de poder e espaciais em cenários propensos a corrupção. Portanto, simplificando uma análise que é bem mais complexa. (GAULT, GALICIA e LEPORE, 2015, p. 81).

A Reconfiguração Cooptada do Estado é um estágio avançado de captura de Estado, pois sua captura excede as intenções puramente monetárias e os procedimentos de cooptação vão além do suborno.

En un nivel sofisticado como la RCdE, no solamente se persigue beneficio económico sostenido, sino que en dicha etapa el cooptador puede pretender que dicho beneficio esté acompañado de poder político, impunidad y legitimidad social. En cierto sentido, el poder y la legitimación política, junto a la impunidad, son complementos ideales del beneficio económico generado por medio de acciones ilícitas. (SALAMANCA, et al. 2008a, p. 83).

Tal prática pode ser descrita como a ação de organizações legais ou ilegais, que mediante práticas legais ou ilegais, buscam sistematicamente modificar, desde dentro, o regime político e influir na formulação, modificação, interpretação e aplicação das regras do jogo social e das políticas públicas, para obter benefícios

sustentáveis e garantir que seus interesses sejam validados politicamente, legalmente e socialmente legitimados a longo prazo (SALAMANCA, *et al.* 2008b). Por isso os autores utilizam o termo reconfiguração e cooptação e não mais captura.

Os autores ainda destacam que,

*esta reconfiguración se dará mediante diversos medios de acción, que van desde unos legítimos en el ordenamiento vigente, como la intermediación e imposición de sus intereses egoístas através de agremiaciones de intereses económicos, partidos, movimientos políticos y agrupaciones clientelares-patrimonialistas, hasta los abiertamente ilegales o ilegítimos como el recurso de la intimidación y el uso de la fuerza através de grupos armados organizados, bandas delictivas y procedimientos sicariales. (SALAMANCA, *et al.* 2008a, p. 83).*

Um ponto que merece destaque é a menção da expressão: “intimidação e uso da força através de grupos armados”. Uma vez que, a Colômbia (país estudado pelos autores) possui em sua rede corrupta a ação de grupos paramilitares e narcotraficantes, como por exemplo, as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia). Tais grupos ilegais, almejando legitimação social e política e também o ingresso na máquina estatal, apoiam e financiam determinados partidos e/ou movimentos políticos.

Os autores descrevem esse fenômeno como Captura Instrumental dos Partidos Políticos (CIPP), podendo chegar a um nível tal de captura caracterizado pela criação de um partido político próprio, com sua estrutura ideológica alinhada a seus interesses. Tal análise demonstrou-se perfeitamente acertada uma vez que, passados nove anos da publicação do estudo, as FARC apresentam-se agora como partido político⁸.

Diferentemente do caso colombiano, o caso brasileiro de avançada captura e cooptação não ocorre com a transformação de determinado grupo criminoso em partido político, mas justamente o contrário. No desejo de perpetuação no poder, partidos políticos formaram uma “sofisticada organização criminosa” conforme citou o Ministro Joaquim Barbosa (2012, p. 6) no relatório do caso Mensalão, ou ainda, uma “organização criminosa complexa” nas palavras do Procurador-Geral da República Rodrigo Janot Monteiro de Barros (2017, p. 2) no caso Lava Jato.

⁸ Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2017/09/01/farc-se-apresentam-como-partido-politico.htm>>. Acesso em: 17 de outubro de 2017.

Salamanca, et al. (2008a) destacam que, a especialização, consolidação e institucionalização das práticas de captura e cooptação, conduzem os grupos a agirem de forma cada vez mais coordenada. Essas práticas coordenadas é que caracterizam o conceito de corrupção sistêmica a ser descrito no presente trabalho.

2.3 CORRUPÇÃO SISTÊMICA

“penso, ao ler tais notícias, que a fortuna dessa gente que está na Câmara, no Senado, nos ministérios, até na Presidência da República se alicerça no crime Que acha você?” — Lima Barreto

O *Anti-Corruption Resource Centre* (2015) classifica a corrupção de acordo com a frequência do fenômeno: "corrupção esporádica" está relacionada à oportunidade ocasional e "corrupção sistêmica" é quando a corrupção já é um aspecto integrado e essencial dos sistemas econômicos, sociais e políticos. Já Azfar (2006), afirma que a corrupção sistêmica é análoga ao crime organizado, uma vez que os participantes não agem de forma independente ou isolada, mas em conjunto uns com os outros, mantendo o sistema corrupto.

Diversos trabalhos utilizam o termo “corrupção sistêmica” para descrever um processo de corrupção generalizada. Extensiva e estabelecida em todos os níveis da sociedade, variando da pequena a grande corrupção, de tal forma que se torna a regra e não exceção das relações sociais. (STEFES, 2007). Contudo, a definição de corrupção sistêmica (endêmica ou institucionalizada)⁹ a ser desenvolvida neste trabalho, restringe-se a ação entre agentes (políticos e privados), estabelecendo diversos acordos ilícitos duradouros e organizados, afetando profundamente o funcionamento das instituições.

Tal definição fundamenta-se nos trabalhos de Chayes (2016) e Gault, Galicia e Lepore (2015), onde a corrupção sistêmica não corresponde apenas ao comportamento de alguns funcionários corruptos em uma determinada agência ou setor. Muitas vezes representa um sistema operacional de redes sofisticadas e bem-sucedidas, podendo ainda desenvolver mecanismos de resistência para enfrentar, boicotar ou adaptar-se a qualquer tentativa de mudança no *status quo* da rede corrupta.

⁹ Alguns trabalhos utilizam tais termos, que também descrevem o comportamento corrupto aqui abordado.

Gault, Galicia e Lepore (2015, p. 82-83), de maneira assertiva, argumentam que, se a corrupção pode ser definida, em resumo, como um desvio dos deveres formais associados a um cargo público, em função de benefícios privados (NYE, 1967). Na corrupção sistêmica, é necessário, primeiramente, que esses desvios de dever sejam altamente recorrentes. Segundo, que exista uma expectativa social entre os indivíduos de que o descumprimento das normas legais seja um fenômeno normal em determinadas condições, especialmente se houver a oportunidade de obter algum ganho. Terceiro, que haja uma densidade de redes de corrupção capazes de prover serviços ou bens de maneira paralela aos canais formalmente definidos por lei. E em quarto lugar, que em quase toda organização, pode-se ou existe a expectativa de conseguir acesso – caso procure e não sem troca ou custo – rapidamente às facilidades alternativas que provê uma rede informal de corrupção.

Nota-se, então, que corrupção sistêmica não é simplesmente um ato individual, maximizador e utilitarista, onde o agente racional calcula os custos e benefícios de se corromper e toma determinadas decisões. Mas é, na verdade, uma relação social plenamente estabelecida, com trocas informais, redes, instituições e regras que podem ser estáveis e organizadas. Assim, a corrupção torna-se mais complexa de se explicar e tratar conforme se expande e aumenta no tempo. (GAULT, GALICIA e LEPORE, 2015).

Os autores afirmam ainda que, a complexidade aumenta devido a interação e cooperação entre os membros das organizações (políticas e empresariais). Iniciando com atos “quase ilícitos”, a prática tende a institucionalizar-se e configurar um fenômeno sistêmico. Essa complexidade caracteriza-se por que:

- a) Os atores criam métodos - processos, línguas, discursos e costumes - de gestão interativa para evitar detecção e punição;
- b) Configuram hierarquias e redes paralelas de informações e fluxos de poder para o interior e exterior de organizações formais;
- c) As operações secretas geram uma divisão especializada de funções e a distribuição de benefícios de acordo com as responsabilidades;
- d) A especialização dos atores permite que as operações ocorram em espaços de ambiguidade normativa, como "erros administrativos";
- e) A estabilidade e os dividendos da rede corrupta possibilitam admitir agentes encarregados de ativar os alarmes e mecanismos de controle estabelecidos;

- f) A extensão do fenômeno facilita sua normalização (banalização) no meio social, a ponto de a corrupção ser considerada onipresente.

Mediante tais condições, existe um duro desafio a ser enfrentado se as medidas anticorrupção tem como fundamento um projeto que reduz o comportamento organizado de um fenômeno complexo a um simples problema de agente-principal. Assim,

si los mecanismos de castigo y control son las principales herramientas que una AAC¹⁰ ejerce, sin atender los nexos, estrategias y percepción banalizada de complicidad corrupta, es muy probable que su función quede cooptada o que no sea capaz de detectar actos de corrupción, dado que los actores de un contexto de corrupción sistémica no son reactivos. Por el contrario, son estratégicos, cambian, se adaptan, son resistentes. (GAULT, GALICIA e LEPORE. 2015, p. 84).

Dessa forma, mesmo o governo utilizando os mais diversos mecanismos para lidar com a corrupção, incluindo o judiciário, comissões anticorrupção e comitês de responsabilidade legislativa, em um ambiente de corrupção sistêmica, esses mecanismos de responsabilização não funcionam, porque já estão cooptados com o sistema corrupto. Como por exemplo, juízes cúmplices, manobras parlamentares ou promotores públicos que recusam fazer acusações. (AZFAR, 2006).

Além do complexo sistema já mencionado, a corrupção sistêmica caracteriza-se também pelo seu impacto nas instituições e na democracia. Roberto Laver (2014) descreve alguns problemas característicos de um ambiente de corrupção sistêmica:

- A legitimidade e autoridade do governo como defensor do interesse público é contestada uma vez que o Estado é visto como uma extensão de interesses privados por grupos de partes interessadas favorecidas;
- O “império da lei” é pouco praticado, pois as leis se aplicam a alguns, mas não a outros, e é usada para promover interesses privados ao invés de proteger o interesse público;
- Instituições de prestação de contas são fracas e ineficazes, pois não atende as demandas das pressões civis e instituições populares;

¹⁰

Agência Anticorrupção (AAC).

- Não existe uma “cultura do mérito” que valorize as pessoas com base nas suas qualificações e experiências, resultando em politização da função pública, indiferença dos funcionários públicos aos cidadãos e ausência de sistemas de avaliação do desempenho dos servidores públicos e dos programas públicos; e
- As leis que abrangem a atividade corrupta estão nos livros, mas a execução é fraca. A cultura de impunidade prevalece, fundado na percepção de que os atos corruptos, mesmo que detectados, permaneçam sempre impunes.

A título de exemplo, um único fato recente na política brasileira expressa quase que de forma integral os problemas descritos por Roberto Laver. Em 18 de outubro de 2017, Caio Magri, Diretor Presidente do Instituto Ethos, anuncia a saída do Conselho de Transparência do Senado Federal em ofício encaminhado ao presidente do Senado. Conforme divulgado no site do Instituto, a participação no conselho ocorria junto a outras duas organizações a Transparência Brasil e Associação Brasileira de Imprensa, desde 2013.

No documento, o Instituto Ethos, representado por Caio Magri, expõe que:

Distante do povo e incapaz de responder com atos de cidadania, para permanente garantia da democracia e da transparência, a integridade do Senado está em questão. [...] O Senado Federal deveria ser um exemplo e já teve inúmeras oportunidades para demonstrar sua responsabilidade com um Brasil mais íntegro e justo, porém, até agora, fracassou. Os necessários e urgentes processos de investigação, com a justa punição das autoridades da República, atualmente é a demanda maior da sociedade brasileira. E, novamente, o Senado Federal não atende às exigências da sociedade que representa. (MAGRI, 2017, não paginado).

Tal fato ocorreu depois da decisão favorável do Senado em revogar as medidas cautelares contra o senador Aécio Neves, denunciado sob acusação de obstrução da Justiça e corrupção passiva.

3. CORRUPÇÃO NO BRASIL

A partir da descrição de alguns episódios históricos de corrupção no Brasil, este capítulo avança para descrever os dois casos mais recentes, mensalão e Petrolão, e demonstrar como tais casos se adéquam a definição de corrupção sistêmica anteriormente descrita.

3.1 UM PROBLEMA HISTÓRICO

Analizando a formação histórica brasileira, verifica-se em suas origens a percepção de que o poder estatal era de propriedade direta do monarca e indireta daqueles que ocupavam cargos na Corte. Lucas Rocha Furtado, em seu livro *As Raízes da Corrupção no Brasil: Estudo de Casos e Lições Para o Futuro* descreve que no período da colonização portuguesa, têm-se os primeiros registros de práticas ilegais no Brasil, comumente praticadas por servidores públicos, responsáveis por fiscalizar o contrabando contra a coroa portuguesa, que acabavam praticando o comércio ilegal dos produtos nacionais como pau-brasil, especiarias, tabaco, ouro e diamante. (FURTADO, 2015).

Em 1641, denunciando a classe governante, o padre Antônio Vieira inicia seu sermão com a seguinte frase: “Perde-se o Brasil (digamo-lo em uma palavra) porque alguns Ministros de Sua Majestade não vêm cá buscar nosso bem, vêm buscar nossos bens”¹¹. Em sequência, Laurentino Gomes, em seu livro *1808*, narra que, durante o governo de D. João VI, Joaquim José de Azevedo e Bento Maria Targini, dois personagens poderosos e altamente corruptos, foram promovidos de barão a visconde. A promoção dos dois foi satirizada em forma de versos populares, até hoje conhecidas:

Quem furta pouco é ladrão
 Quem furta muito é barão
 Quem mais furta e esconde
 Passa de barão a visconde. (GOMES, 2007, p. 194).

¹¹ Sermão de 1641, na Bahia, perante o vice-rei marquês de Montalvão.

O período de 1950 é marcado também por alguns escândalos de corrupção. Uma das figuras conhecidas é Adhemar de Barros, político paulistano, famoso pelo lema “rouba, mas faz” e conhecido pela “caixinha do Adhemar”, uma forma de arrecadação de dinheiro de bicheiros, fornecedores, empresários e empreiteiros em troca de benefícios político. No mesmo período é cunhada a expressão “mar de lama”, devido às repetidas denúncias de corrupção no governo Getúlio Vargas.

Descrevendo apenas alguns casos é possível perceber que a corrupção no Brasil existe desde sua fundação. A confusão entre público e privado (patrimonialismo) e a troca de favores (clientelismo) encontra suas raízes já no período colonial e avança por toda a história. Nesse sentido, Lima (2012) faz uma apurada análise descrevendo aproximadamente 150 grandes casos de corrupção registrados, apenas no período de 1974 a 2011.

Contudo, apesar dos inúmeros casos de corrupção na história do país, o presente trabalho não se apoia no argumento de que a corrupção no Brasil seja fruto de uma herança cultural irreparável. Como afirma Fernando Filgueiras¹², “seria um tipo de determinismo muito inocente e que não apresenta soluções para este problema.” Da mesma forma o presente trabalho concorda com Furtado (2015), ao afirmar que:

Tendo o Brasil se tornado independente de Portugal em 1822, portanto há quase dois séculos, insistir em atribuir à formação cultural decorrente do período colonial a causa para os elevados índices de corrupção ainda hoje verificados constitui fuga da realidade e tentativa de esconder os verdadeiros motivos e reais beneficiários dos tão comuns desvios e fraudes praticados ao longo do século XX, e que se perpetuam neste início de século XXI. (FURTADO, 2015, p. 18)

3.2 CASOS RECENTES

Escândalos de corrupção tem sido o tema central da sociedade brasileira nas últimas décadas e tem ganhado atenção nos últimos três anos, não devido a um aumento da corrupção, mas pelas efetivas investigações e denúncias dessa prática. Em uma pesquisa divulgada em 2014 pelo Instituto Ibope Inteligência, em parceria com a Worldwide Independent Network of Market Research (WIN), entrevistadas 66.806 pessoas, de 65 países, a corrupção foi apontada por 21% deles como o

¹² Disponível em: < <http://www.gazetadopovo.com.br/caderno-g/o-mito-do-brasil-corrupto-245hjbup4ivp5drdt60osu5hq>>. Acesso em: 20 de outubro de 2017.

principal problema do mundo, superando outras questões, como problemas econômicos, desigualdade social e desemprego. (INSTITUTO IBOPE INTELIGÊNCIA, 2015). No Brasil o resultado não foi muito diferente. Em uma pesquisa realizada em 2015 pelo Instituto Datafolha, com 3.541 entrevistados, de 185 municípios, a corrupção foi considerada por 34% das pessoas o principal problema do Brasil, ultrapassando problemas relacionados à saúde, educação desemprego e violência. (MENDONÇA, 2015).

Fazendo um recorte a partir dos dois mais recentes casos de corrupção, mensalão e Petrolão, têm-se os maiores já descobertos no país. Envolvendo, de um lado, deputados, senadores, ministros, o atual presidente da República e seus dois antecessores, e grandes indústrias, empreiteiras e construtoras do outro. E não somente envolvendo atores do mais alto escalão político e empresarial e cifras surpreendentes, o que já é escandaloso, mas elevando a corrupção a uma condição necessária de ferramenta política, uma prática habitual e rotineira, um método de governo.

3.2.1 Mensalão

Todo mundo pode ser criminoso, mas só o PT teve — tem — na corrupção um programa para permanecer no poder. E dessa certeza nunca me distraio. Sugiro ao leitor que a considere antes de qualquer embarque. — Carlos Adreazza

Primeiramente, faz-se necessário esclarecer que, devido a amplitude dos fatos, o presente tópico se ocupará em analisar o esquema corrupto caso Mensalão, as motivações e seu *modus operandi*. Dessa forma, não será realizado neste trabalho a referência e a explicação dos diversos outros esquemas e escândalos que foram descobertos a partir do caso Mensalão, como o esquema do Plano Safra Legal, o escândalo dos fundos de pensão do Banco do Brasil, a suposta concessão de dólares de Cuba para financiar a campanha de Lula, entre outros.

- Estrutura e Propósito

A palavra mensalão foi a denominação dada para designar o esquema de pagamentos de uma "mesada" ou "mensalidade" por parte da base governista a alguns deputados, a fim de que estes votassem a favor dos projetos de interesse do

Poder Executivo. O caso veio a público no dia 6 de junho de 2005, quando o deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ) concedeu uma entrevista para a Folha de S. Paulo relatando o suposto esquema de corrupção. O caso apresentava como protagonistas alguns dos integrantes do governo do presidente Lula e membros do Partido dos Trabalhadores (PT), vindo a ser objeto do Relatório da Ação Penal 470/MG, movida pelo Ministério Público (MP) no Supremo Tribunal Federal (STF).

Conforme Barbosa (2012), o escândalo do mensalão pode ser descrito como, um esquema de propinas pagas regularmente a parlamentares federais, com dinheiro público desviado, em troca de apoio às propostas do Governo submetidas ao Congresso Nacional. O Procurador-Geral da República Roberto Gurgel descreve o esquema como sendo uma “sofisticada organização criminosa, dividida em setores de atuação, que se estruturou profissionalmente para a prática de crimes como peculato, lavagem de dinheiro, corrupção ativa, gestão fraudulenta, além das mais diversas formas de fraude”. (BARBOSA, 2012, p. 6).

A organização do esquema de corrupção era dividida em três núcleos:

a) **O núcleo político-partidário ou central:** formado pelo ex-Ministro José Dirceu, o ex-tesoureiro do Partido dos Trabalhadores (PT), Delúbio Soares, o ex-Secretário-Geral do PT, Sílvio Pereira, e o ex-Presidente do PT, José Genoíno – tinham como objetivo principal **“garantir a continuidade do projeto de poder do partido dos trabalhadores**, mediante a compra de suporte político de outros partidos políticos e do financiamento futuro e pretérito (pagamento de dívidas) das suas próprias campanhas eleitorais.” (BARBOSA, 2012, p.6, grifo do autor). O principal objetivo desse núcleo foi o de criar mecanismos para conseguir apoio político para o governo Lula. A distribuição de cargos chave na Administração Pública e cargos de grande poder de influência na política brasileira em conjunto com o pagamento das tais "mensalidades" aos parlamentares eram os meios utilizados para alcançar esse objetivo. Esse núcleo era, também, o responsável por repassar as diretrizes de atuação para os outros dois núcleos e assegurar o anonimato e a impunidade dos envolvidos, caso fossem acusados.

b) **O núcleo publicitário:** formado pelo empresário Marcos Valério, sócios (Rogério Tolentino, Cristiano de Melo Paz, Ramon Hollerbach) e funcionários (Simone Vasconcelos e Geiza Dias) da DNA Propaganda e SMPB – era responsável por receber vantagens indevidas de integrantes do governo e de contratos com órgãos públicos (Câmara dos Deputados, Banco do Brasil e Visanet). O objetivo desse núcleo era dissimular o repasse de recursos através de falsos empréstimos para o caixa usado pelo núcleo político-partidário e também através do superfaturamento ou da consecução de contratos fictícios para o pagamento dos deputados em troca de apoio político. O elo com o núcleo financeiro se dava mediante a associação do empresário Marcos Valério com o Banco Rural e Banco BMG, instituições bancárias responsáveis em repassar os recursos aos destinatários designados pelos funcionários da SMPB. A gerente financeira Geiza Dias era a responsável por organizar e instruir a entrega dos recursos aos destinatários. Enquanto que, Simone Vasconcelos, diretora administrativa, era a responsável pelos saques no Banco Rural e entrega aos destinatários finais, e também pela criação dos documentos que possibilitavam os empréstimos fraudulentos através do grupo de Marcos Valério junto ao Banco Rural e ao Banco BMG. (BARBOSA, 2012).

c) **O núcleo financeiro:** formado por José Augusto Dumont, Kátia Rabelo José Roberto Salgado, Ayanna Tenório e Vinícius Samarane, ex-dirigentes do Banco Rural – era o responsável por criar as “condições necessárias para a circulação clandestina de recursos financeiros entre o núcleo político e o núcleo publicitário; através de mecanismos de lavagem de dinheiro, que permitiriam a tais réus o pagamento de propina, sem que o dinheiro transitasse por suas contas.” (BARBOSA, 2012, p. 7).

De acordo com as delações e relatórios do caso, cerca de R\$ 55 milhões foram transferidos pelos bancos Rural e BMG ao grupo de Marcos Valério na forma de empréstimos fraudulentos, além dos 74 milhões desviados da Visanet. Esse volume de recursos seria destinado ao pagamento de dívidas do PT e de seus aliados, financiar gastos de campanha, para enriquecimento pessoal ilícito de determinados agentes públicos, e inclusive, sob a orientação do ex-tesoureiro do PT,

Delúbio Soares, para o pagamento por apoio político de determinados parlamentares da base aliada do Governo, compreendido pelo Partido Popular (PP), Partido Liberal (PL), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido Trabalhista Brasileiro — (PDT) presidido por Roberto Jefferson.

Ressalta-se que, as práticas realizadas pelo núcleo financeiro e publicitário “já vinham sendo praticados no Estado de Minas Gerais, especialmente a partir do Governo do atual Senador EDUARDO BRANDÃO DE AZEREDO, do PSDB” de forma que o núcleo político-partidário “com intuito de permanecerem por longos anos no poder” simplesmente optou por utilizar os mesmos mecanismos criminosos. (BARBOSA, 2012, p. 8). Esse é um aspecto importante, porém ignorado por muitos trabalhos e análises. Uma vez que, demonstra um interesse não apenas monetário, mas político. Revelando que, no caso mensalão, a lavagem de dinheiro, peculato, gestão fraudulenta entre outros crimes não tinha como objetivo fim o simples enriquecimento ilícito. Esses eram apenas os meios, uma ferramenta de financiamento do projeto de poder através da corrupção. Como afirma o economista Nivaldo Cordeiro, “a corrupção foi elevada à condição de principal ferramenta da articulação política. Mais ainda, foi transformada em instrumento revolucionário pelo qual o PT quis alcançar a hegemonia, distorcendo representação política.” (CORDEIRO, 2016, não paginado).

3.2.2 Petrolão

O poder corrompe e o poder absoluto corrompe absolutamente — Lord Acton

Novamente, destaca-se que, devido as mais de 40 fases, sem contar os desdobramentos, o presente tópico se ocupará em analisar apenas as motivações e o *modus operandi* do complexo esquema corrupto conhecido como Petrolão. Dessa forma, não será realizado neste trabalho a explicação das diversas outras operações realizadas a partir da “Operação Lava Jato”.

- Estrutura e Propósito

A “Operação Lava Jato” surge como desdobramento de uma investigação sobre lavagem de dinheiro vinculada ao escândalo do Mensalão (Ação Penal nº 470), envolvendo recursos de José Janene, ex-líder do PP na Câmara dos

Deputados e Alberto Youssef. A partir do avanço das investigações e monitoramento das comunicações, foi revelado que Alberto Youssef, mediante pagamentos feitos por terceiros, “doou” um Land Rover Evoque para o ex-diretor de Abastecimento da Petrobras Paulo Roberto Costa.

Em 17 de março de 2014, é deflagrada a primeira fase ostensiva da operação, sendo cumpridos 81 mandados de busca e apreensão, 18 mandados de prisão preventiva, 10 mandados de prisão temporária e 19 mandados de condução coercitiva, em 17 cidades de 6 estados e no Distrito Federal¹³, sendo descoberto um esquema criminoso maior e mais coordenado que qualquer outro já investigado, envolvendo agentes públicos, empresários e operadores financeiros, voltado para a prática de corrupção e lavagem de ativos, envolvendo a sociedade de economia mista federal Petróleo Brasileiro S/A – PETROBRAS.

Conforme Inquérito nº 4325/DF do Ministério Público Federal (BARROS, 2017, p. 2), “verificou-se a atuação de organização criminosa complexa”, estruturada em quatro núcleos fundamentais:

a) **O núcleo político**, formado principalmente por parlamentares, ex-parlamentares e integrantes dos partidos PT, PP e PMDB. Trata-se do núcleo responsável por indicar e dar suporte à permanência de funcionários corrompidos da PETROBRAS em seus altos cargos, em especial os Diretores, recebendo, em troca, vantagens indevidas pagas pelas empresas contratadas pela PETROBRAS. “Não só para enriquecimento ilícito dos envolvidos, mas especialmente para alcançar **governabilidade com base em práticas corruptas e perpetuação criminosa no poder.**” (BRASIL, 2016, p. 4, grifo do autor).

b) **O núcleo econômico**, formado por administradores e agentes das maiores empreiteiras do Brasil, praticavam crimes de cartel e fraudes à licitações, corrupção dos funcionários da PETROBRAS e de representantes de partidos políticos que lhes davam sustentação, bem como à lavagem de ativos. É certo que, ao menos durante algum período, participaram desse núcleo as seguintes empresas: OAS, ODEBRECHT, UTC, CAMARGO CORREA, TECHINT, ANDRADE

¹³ Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/investigacao/historico/por-onde-comecou>>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

GUTIERREZ, PROMON, SKANSKA, QUEIROZ GALVÃO, IESA, ENGEVIX, GDK, MPE, GALVÃO ENGENHARIA, MENDES JUNIOR e SETAL. (BRASIL, 2016).

c) **O núcleo administrativo**, integrado por Paulo Roberto Costa, Renato Duque, Pedro Barusco, Nestor Cerveró, Jorge Zelada e outros empregados do alto escalão da PETROBRAS, auxiliavam o núcleo econômico na consecução dos delitos de cartel e fraude à licitações, e também apoiavam para os mais diversos fins, facilitando a sua atuação na PETROBRAS.

d) **O núcleo financeiro**, formado pelos operadores (doleiros), realizava a intermediação dos interesses corruptos através do pagamento de propina. A ocultação da origem dos recursos e lavagem de dinheiro eram as formas utilizadas para que a propina chegasse aos seus destinatários de maneira insuspeita. Dentre os diversos operadores, se destacam Alberto Youssef, Mario Goes e João Vaccari Neto.

Dessa forma,

A atuação do **núcleo econômico** era intrinsecamente dependente da atuação do **núcleo político**, uma vez que este era responsável por indicar e manter um **núcleo administrativo** nos entes públicos contratantes voltados para a realização dos interesses ilícitos. O **núcleo econômico financiava os integrantes do núcleo político**, mas, não obstante, precisava ainda comprar proteção. Em paralelo, em constante contato com todos os núcleos citados, figura o **núcleo financeiro**, responsável por viabilizar o repasse de valores. (BARROS, 2017, p. 3)

Resumindo, ao assumir o poder político os partidos realizam a distribuição dos cargos de direção da Administração Pública, inclusive aqueles lotados nas empresas estatais, e que são responsáveis pela gestão de vultosos contratos. Estes contratos passam a ser importantes fontes de recursos para fundos partidários.

Assim, a origem dos recursos destinados aos partidos políticos deixa de ser exclusivamente o dinheiro de caixa das empresas privadas (dinheiro não contabilizado), e passa a igualmente originar-se dos contratos públicos, os quais, evidentemente, terão seus valores elevados de modo a fazer frente a esse novo custo: o pagamento de pedágios aos partidos

majoritários e responsáveis pela indicação do agente público responsável pela gestão daqueles contratos. (FURTADO, 2015, p. 47).

Consequentemente o resultado é o absoluto descrédito da população com a política, as instituições e com a democracia. Uma vez que “o sistema democrático não é capaz de fornecer instrumentos para coibir esse ciclo vicioso, o sistema político chega a tal nível de saturação e de falta de legitimidade que o resultado são os golpes de Estado e o fim da democracia”. (FURTADO, 2015, p. 47). Além disso, a contaminação da política compromete e captura a cúpula dos órgãos governamentais. A tendência dessa contaminação é que ela alcance toda a estrutura do Estado, comprometendo o exercício de todos os poderes públicos, incluído o Poder Judiciário. (FURTADO, 2015).

A partir do escândalo do Mensalão e mais recentemente do Petrolão, foi possível observar que os desvios detectados foram, em grande parte, determinados principalmente por fatores de ordem institucional e política. Ficando evidente então que o Brasil enfrenta o que Raymundo Faoro, em seu livro *Os donos do poder*, caracteriza como Estado patrimonial, “que nasce e se desenvolve com o propósito de manter um círculo impermeável de comando, uma camada dirigente que atua em nome próprio, servida de instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal.” (FAORO, 2001, p. 871).

Assim sendo, os problemas de corrupção sistêmica exigem respostas diferentes das abordagens individuais. Buscar compreender a corrupção sistêmica além de incentivos pecuniários e individuais, analisar as conexões entre corruptos e corruptores e conhecer profundamente suas causas e motivações são os primeiros passos para o sucesso das medidas contra a corrupção.

4. ANÁLISE E ESTRATÉGIAS ANTICORRUPÇÃO

Para todo problema complexo existe sempre uma solução simples, elegante e errada — H. L. Mencken

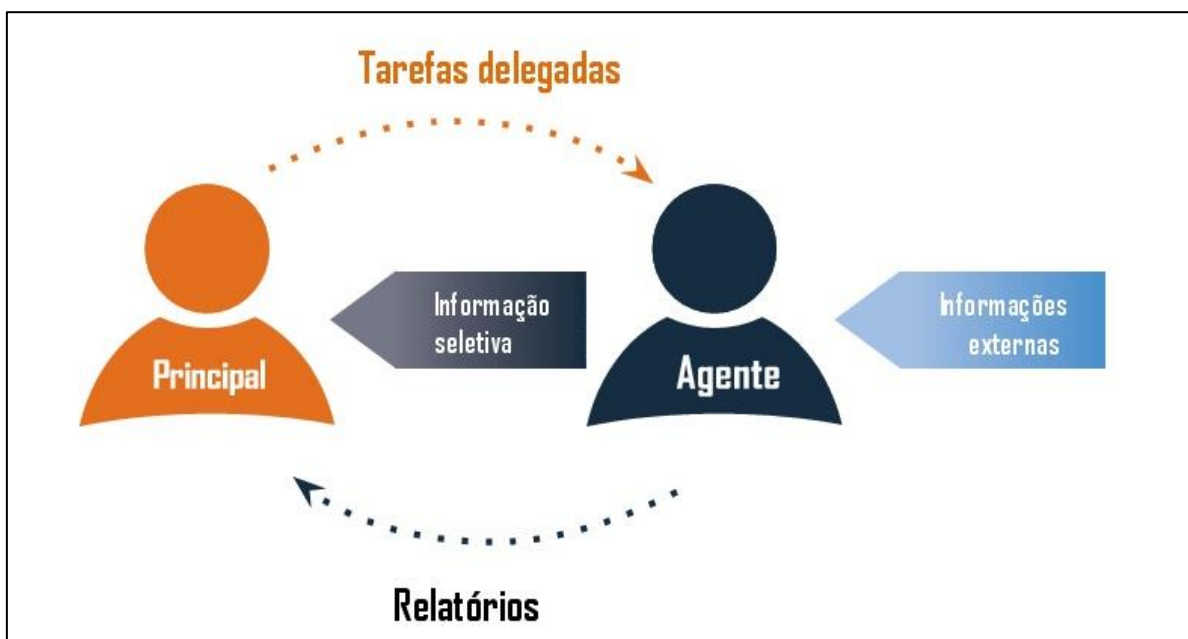
Ficou demonstrado nos capítulos anteriores, que a corrupção, principalmente a corrupção sistêmica, é um sistema complexo, adaptativo, exigindo análises e respostas complexas e robustas. Desta forma, este capítulo tem por objetivo demonstrar que a ineficácia de boa parte das medidas anticorrupção, principalmente em casos de corrupção sistêmica, decorre de uma incompatibilidade estratégica, onde respostas simples estão sendo aplicadas a problemas complexos e sistêmicos, e também apresentar uma análise teórica que melhor se aproxima da realidade da corrupção sistêmica. (SCHARBATKE-CHURCH e CHIGAS, 2016).

4.1 TEORIAS VÁLIDAS, MAS LIMITADAS

4.1.1 Teoria do Agente-Principal

Já citado no primeiro capítulo, o modelo agente-principal descreve uma relação onde o principal delega tarefas e assegura o cumprimento dos regulamentos a um agente. Este agente tem poderes para tomar decisões em nome do principal, de forma que a corrupção é vista como uma quebra da relação entre esses dois atores (SÁNCHEZ 2015). Esta é a base sobre a qual os governos funcionam (interação entre políticos e seus eleitores, por exemplo), conforme representado na Figura 2.

FIGURA 2 - ESQUEMA AGENTE-PRINCIPAL



FONTE: SCHARBATKE-CHURCH e CHIGAS (2016).

NOTA: tradução livre do autor.

De acordo com a teoria da agência, os problemas da relação entre agente e principal se concentram na existência de assimetria de informações e interesses. Pois, na maioria das vezes o principal não possui uma informação perfeita e completa de tudo o que o agente faz em seu nome. Isto é, se produz uma frequente assimetria de informação entre principal e agente. Estas situações favorecem oportunidades para que o agente decida atuar contra os desejos e interesses do principal.

Da mesma forma, principal e agente não compartilham exatamente os mesmos interesses. Normalmente seus interesses são divergentes, o qual se converte num incentivo para que o agente decida, existindo alguma possibilidade, atuar em defesa dos seus próprios interesses ao invés de defender os interesses do principal.

Conforme Sánchez (2015), os defensores de tal abordagem propõem como medida anticorrupção a utilização de mecanismos de controle tanto *ex ante* como *ex post*, no momento da escolha de agentes que atuarão em nome do principal. Com os mecanismos *ex ante* se reduz o risco de selecionar possíveis agentes corruptos, que atenderiam a seus próprios interesses, em detrimento dos interesses do

principal. Para isto, normalmente se propõem de mecanismos de acesso à informação, transparência e punições.

Os mecanismos de acesso à informação são aqueles que permitem melhorar a informação da qual dispõe o principal sobre os possíveis candidatos a atuar como seus representantes. No caso brasileiro, a Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010, a chamada Lei da Ficha Limpa, que torna mais rígidos os critérios de inelegibilidade para candidatos com alguma “mancha” no passado político, pode ser um exemplo deste tipo de mecanismo.

Outro mecanismo de controle *ex ante* é a existência de punições adequadas para penalizar os agentes que quebram a relação de confiança com o principal. (SÁNCHEZ 2015). Nesse caso, toma-se como exemplo, a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 – Lei do Conflito de Interesses, que pune ocupantes de cargo ou emprego público do Poder Executivo Federal caso seja comprovada a situação de confronto entre interesses públicos e privados.

Já os mecanismos de controle *ex post* são caracterizados pelas melhorias das informações das atitudes dos agentes e a existência de punições práticas. Neste caso, estes instrumentos estão dirigidos para facilitar a identificação por parte do principal de comportamentos abusivos ou suspeitosos. (SÁNCHEZ 2015). Para isto, é necessário uma melhor a transparência do setor público, a prestação de contas de políticos e administradores e o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização e controle. Um exemplo deste tipo de mecanismo são as leis nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação e a lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, que obriga os funcionários públicos a declarar bens e vencimentos.

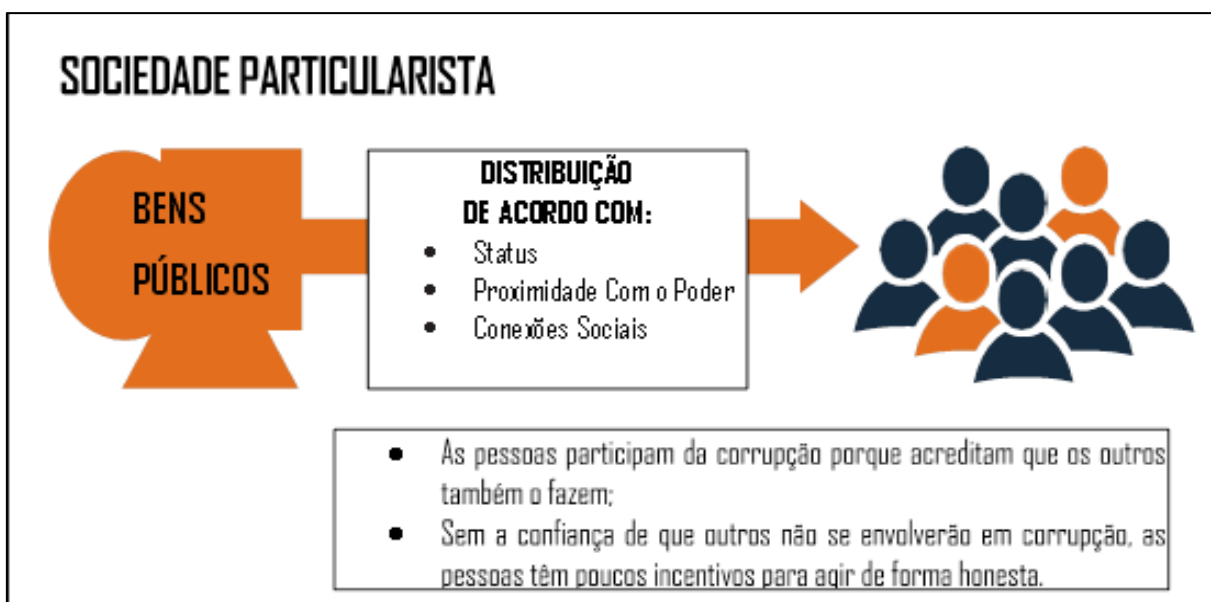
4.1.2 Teoria da Ação Coletiva

Nesse modelo teórico, o principal acredita que todos os agentes potenciais estão igualmente inclinados à corrupção. (PERSSON, ROTHSTEIN e TEORELL, 2013). Nessas situações o principal não demonstra grande interesse em melhorar o seu controle sob o agente. O que prefere é conseguir um acesso privilegiado ao agente de tal forma que assegure a proteção dos seus interesses individuais, mesmo que sejam acima dos coletivos.

Por essa razão, nesses tipos de âmbitos sociais, as relações de representação política se constroem por meio de trocas clientelistas: apoio político em forma de votos, financiamento de campanha ou suporte midiático em troca de conseguir um acesso privilegiado aos recursos políticos em forma de empregos, contratos, subvenções, regulamentos favoráveis, por exemplo.

Nesse contexto, Alina Mungiu-Pippidi, presidente do European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS), descreve a corrupção como sendo "particularista" – situação onde a corrupção torna-se um modo de organização social. Mungiu-Pippidi (2006) destaca que em sociedades particularistas, os bens públicos são distribuídos de acordo com o status, a proximidade com o poder e as conexões sociais, conforme representado na figura 3.

FIGURA 3 – SOCIEDADE PARTICULARISTA



FONTE: SCHARBATKE-CHURCH e CHIGAS (2016).

NOTA: tradução livre do autor.

Sendo assim, a corrupção não é uma exceção a uma norma de integridade, mas é a própria norma. As pessoas corrompem porque acreditam que os outros também o fazem. Sem a confiança de que outros não se envolverão em corrupção, as pessoas têm poucos incentivos para agir de forma não corrupta. Na verdade, agir de forma honestamente significaria prejuízo. (PERSSON, ROTHSTEIN e TEORELL, 2013).

Portanto, os dispositivos de monitoramento e os regimes de punição, baseados na abordagem anterior, serão ineficazes, uma vez que simplesmente não haverá atores que tenham um incentivo para responsabilizar os corruptos. (PERSSON, ROTHSTEIN e TEORELL 2013; SÁNCHEZ 2015).

4.2 A INEFICÁCIA DAS ANÁLISES E DAS MEDIDAS ANTICORRUPÇÃO

Marquette e Peiffer (2015) e Scharbatke-Church e Chigas (2016) ressaltam que ambas as abordagens são complementares, e oferecem informações valiosas sobre as variáveis que permitem a corrupção, fornecendo estruturas conceituais úteis para análises no combate a corrupção.

Referente à abordagem agente-principal, entender e abordar o quanto o poder discricionário, o monopólio e a responsabilização afetam os incentivos das pessoas é extremamente importante. Fernando Jimenez Sanchez afirma que

Geralmente, as soluções baseadas na teoria da agência costumam funcionar em entornos sociais com baixos índices de corrupção, em que o comportamento esperado dos agentes é o respeito aos interesses do principal. Quando se identificam descumprimentos por parte de alguns agentes, normalmente a introdução desse tipo de reforma basta para diminuir o incentivo à corrupção dos agentes. (SÁNCHEZ, 2015, p. 18).

Ao mesmo tempo, a teoria de ação coletiva traz uma visão importante sobre a dinâmica de grupo. Demonstrando que não há incentivos para iniciar mudanças nas práticas de corrupção quando não há confiança de que outras farão o mesmo.

A análise teórica do agente-principal foi a nas últimas duas décadas e é a interpretação que da maioria dos programas anticorrupção. (MUNGIU-PIPPIDI, 2006; SCHARBATKE-CHURCH E CHIGAS, 2016). Contudo, em situações sistêmicas as ações baseadas nesse modelo demonstram-se ineficazes. Da mesma forma, o modelo de ação coletiva, que surge como complemento ao modelo agente-principal, é incapaz de oferecer respostas eficazes às situações de corrupção sistêmica.

Scharbatke-Church e Chigas (2016), ao analisarem diversas medidas e programas anticorrupção, observaram três grandes aspectos que as tornavam ineficazes: confusão entre facilitador e causa; foco em transações individuais e não no sistema; e foco nas “receitas prontas” e não no contexto.

Confusão entre facilitador e causa: Embora as oportunidades e os incentivos sejam facilitadores, não são as razões pelas quais a corrupção ocorre; outras forças interagem com facilitadores para determinar se as pessoas e as instituições aproveitam as oportunidades de corrupção. Da mesma forma, a corrupção também não resulta, necessariamente, pela falta de confiança intragrupo impedindo ações contra a corrupção. (SCHARBATKE-CHURCH e CHIGAS, 2016).

Foco em transações individuais e não no sistema: As abordagens simples se concentram predominantemente no indivíduo como a principal unidade de análise, buscando entender (e alterar) os incentivos dos indivíduos para se envolverem em corrupção a partir de uma perspectiva racional (análise custo-benefício). (SCHARBATKE-CHURCH e CHIGAS, 2016).

As teorias da ação coletiva criticam as explicações do agente principal por não prestar atenção no comportamento em grupo na formação de incentivos. (PERSSON, ROTHSTEIN e TEORELL, 2013; MARQUETTE e PEIFFER, 2015; WALTON e JONES, 2017). Apesar disso, tanto os modelos de agente-principal, quanto o de ação coletiva utilizam o indivíduo como a principal unidade de análise, buscando entender (e alterar) quais os incentivos dos indivíduos para se envolverem em corrupção a partir de uma perspectiva racional (análise custo-benefício).

Scharbatke-Church e Chigas (2016) afirmam que a análise corrupta individual ignora a natureza interconectada da corrupção. Ao desenhar os limites da análise no indivíduo (incentivos e restrições), torna-se difícil entender a forma como todos os múltiplos impulsionadores da corrupção (poder, cultura política, normas sociais, monopólios, responsabilidade, discricção, incentivos, etc.) estão presentes e interaja para criar a dinâmica de corrupção em um local específico.

Dessa forma, a simples identificação e perseguição de indivíduos envolvidos em práticas corruptas pode alcançar o sucesso na punição de atos ruins. No entanto, os processos, estruturas e interações que permitiram que esses indivíduos cometessem um ato corrupto permaneçam sem restrições, ou seja, o sistema ainda está funcionando. A abordagem da punição dos indivíduos revela uma desconexão entre "vitórias" isoladas e mudanças sistêmicas. Pressupondo que a restrição sucessiva de eventos individuais acabará por diminuir a corrupção, sem a necessidade de abordar estruturas e padrões implícitos que geram o comportamento corrupto.

Aplicação de “receitas prontas” sem atentar ao contexto: A equação de Klitgaard (1988) (*Corruption = Monopoly + Discretionary – Accountability*) simboliza a natureza simplista da análise e da estratégia baseada na teoria da agência. Essas avaliações generalizam a corrupção, fornecendo um conjunto de ferramentas sem uma análise do contexto social.

Conforme Michael Johnston,

We rely extensively on corruption indices ranking entire societies along one dimension. As a consequence we implicitly view corruption as essentially the same wherever it occurs, varying in extent but not in nature. Not surprisingly, reform strategies tend to be similar from one case to the next. Corruption is not an aggregate national attribute like GDP per capita; much more often it originates in highly specific dealings among particular people in specialized niches and situations. (JOHNSTON¹⁴, 2014 apud SCHARBATKE-CHURCH e CHIGAS, 2016).

Dessa forma, os diversos programas anticorrupção vêm utilizando um conjunto de ferramentas limitado para combater a corrupção. E, mesmo sendo notadamente fracas e falhas as evidências de eficácia dessas ferramentas, elas dominam o design dos programas e continuam a ser replicadas em diferentes contextos. Dessa forma, como observa Michael Johnston (2014, p. 3), *“Thus reformers must have political strategies as well as good ideas for corruption control; and as for the latter, what might seem to be a good reform idea in country A may well be impossible in B, irrelevant in C, and downright harmful in D.”*

Scharbatke-Church e Chigas (2016) relatam, ainda, quatro fraquezas centrais que reforçam diretamente as abordagens simplistas e, centradas em modelos prontos anticorrupção. Primeiramente as autoras relatam a irrelevância do projeto, no sentido de que diversos programas anticorrupção forneceram apenas uma breve análise do contexto, elaborando um projeto sem fundamento. Muitas vezes não havendo conexão entre os condutores da corrupção, ou potenciais condutores de influência e as intervenções propostas.

Segundo, não era perceptível nenhuma mudança viável, pois não havia objetividade nas intervenções. Foram observados apenas objetivos gerais, como a utilização de termos “diminuir a corrupção” e/ou uma descrição das atividades a serem realizadas (por exemplo, anúncios de serviço público que denunciam a corrupção) sem haver uma articulação objetiva do programa.

¹⁴ JOHNSTON, M. **Corruption, Contention and Reform: The Power of Deep Democratization**. Cambridge, MA. Cambridge University Press. 2014.

In other words, the goals were either vague and ambitious, or too specific and not representing a clear articulation of what will change. Without articulating what specific changes (e.g., attitudes, behaviors, processes) are necessary within a context, it is very difficult to make strategic decisions regarding the activities best placed to be effective. (SCHARBATKE-CHURCH e CHIGAS, 2016, p. 17).

Terceiro, embora os documentos dos programas anticorrupção estivessem repletos de amplas declarações de aspiração, estas geralmente não eram visões bem articuladas. Finalmente, a existência de fraqueza lógica do projeto, não justificando cada elemento da intervenção em termos de como ou por que ela catalisará a mudança, reforçando a abordagem baseada em receita pressupondo ser o caminho correto para a mudança. A utilização de lógicas fracas de projeto, em situações de corrupção sistêmica, torna-se um prejuízo, pois, significa que muito tempo e dinheiro serão gastos trabalhando em projetos com probabilidade de impacto limitada ou até negativa.

4.3 COMPLEXIDADE COMO MODELO DE ANÁLISE E ESTRATÉGIA

Marquette e Peiffer (2015) e Scharbatke-Church e Chigas (2016) afirmam existir um grande “ponto cego” nas teorias do agente-principal e ação coletiva, e consequentemente nas medidas anticorrupção.

It points to certain implicit but fundamental assumptions about the nature of the problem of corruption, in that “principal-agent” and “collective action” theories both treat corruption as a “simple” or “obvious” problem. In reality, corruption is a “complex” and resilient social problem that cannot be understood, or addressed, separately from the broader political, social, cultural and economic context in which it takes place. (SCHARBATKE-CHURCH e CHIGAS, 2016, p. 11).

Em outras palavras, não importa apenas saber quais os fatores ou agentes a serem examinados em uma análise de corrupção, mas também entender como esses fatores interagem, reagem e se adaptam.

4.3.1 Complexidade e Sistemas Adaptativos Complexos

John H. Holland (2014, p. 19) afirma que complexidade, assim como a *vida* ou *consciência*, não possui uma definição precisa. Ao invés de uma definição, Mitchell

(2009), em seu livro *Complexity, a guide tour*, procura ilustrar a complexidade em diversas situações observáveis na natureza: a organização e cooperação de milhões de formigas em uma colônia; uma revoada de estorninhos, desenhando no céu as mais diversas formas; a adaptação de sistemas imunológicos, onde, seus componentes relativamente simples dão origem, coletivamente, a um comportamento bem complexo envolvendo a sinalização e o controle, se adaptando ao longo do tempo; e até o comportamento dos mercados na economia. Em todas essas situações, apesar da completa diferença entre elas, é possível observar um aspecto em comum: todas formam um sistema dinâmico (e não-linear) de múltiplos agentes interdependentes que interagem entre si e com o ambiente. (MITCHELL, 2009; AJZENTAL, 2015; SCHARBATKE-CHURCH e CHIGAS, 2016).

Mitchell (2009) vai denominar esses sistemas como sendo sistemas adaptativos complexos e defini-los como sistemas em que grandes redes de componentes sem controle central e regras de operação simples são capazes de dar origem a complexos comportamentos coletivos, processamento de informações sofisticados e adaptação via aprendizagem ou evolução (MITCHELL, 2009, p. 13). Todos os sistemas adaptativos complexos possuem certas características em comum, conforme descrito no Quadro 3.

QUADRO 3 – CARACTERÍSTICAS CENTRAIS DE UM SISTEMA ADAPTATIVO COMPLEXO

(continua)

Característica	Descrição
Conectividade	As formas em que os agentes em um sistema se conectam e se relacionam entre si são críticas para a sobrevivência do sistema, porque é a partir dessas ligações que os padrões são formados e o <i>feedback</i> disseminado. As relações entre os agentes são geralmente mais importantes do que os próprios agentes.
Adaptação	Capacidade de adaptar seu comportamento a possíveis mudanças de eventos no sistema ou ambiente. A alteração do comportamento aumenta suas chances de sobrevivência ou sucesso por meio da aprendizagem ou de processos evolucionários.

QUADRO 3 – CARACTERÍSTICAS CENTRAIS DE UM SISTEMA ADAPTATIVO COMPLEXO

(conclusão)

Característica	Descrição
Variedade e Especialização	Devido a constante interação entre diversos agentes ou elementos, todos buscam a especialização de forma que o sistema continue funcionando; Quanto mais ampla for a variedade dentro do sistema, mais forte ele será. Na verdade, a ambiguidade e o paradoxo abundam em sistemas adaptativos complexos que utilizam contradições para criar novas possibilidades de coevolução com seu ambiente.
Coevolução e Emergência¹⁵	Formação de padrões complexos a partir de uma multiplicidade de interações simples; conforme o ambiente muda, o sistema precisa mudar para garantir o melhor ajuste; Surgimento de níveis de organização e hierarquias, tanto acima quanto abaixo. Mas justamente por serem parte de seu ambiente, a partir do momento em que mudam, mudam conseqüentemente seu ambiente também, que precisa mudar de novo, e assim por diante como um processo constante.

FONTE: Adaptado de MITCHELL (2009); HOLLAND (2014); AJZENTAL (2015).

4.3.2 Corrupção Sistêmica como Sistema Adaptativo Complexo

Conforme Ajzental (2015, p. 72), “as características inatas de muitos sistemas sociais tendem a produzir complexidade”. Sendo corrupção sistêmica uma teia de conexões, por meio das quais interagem entre si, dentro de uma variedade de processos adaptativos, corruptos e corruptores, pode-se afirmar então, que a corrupção sistêmica é uma forma de sistema social adaptativo complexo.

Isso pode ser observado através dos pontos anteriormente descritos por Gault Galicia e Lepore (2015) sobre corrupção sistêmica, onde o autor afirma que a complexidade da corrupção surge da interação e cooperação entre os membros das organizações. De forma que, iniciando com atos “quase-ilícitos”, a prática tende a evoluir e configurar um fenômeno sistêmico.

No quadro 4 faz-se a comparação entre os pontos descritos por Gault, Galicia e Lepore (2015), as características centrais de um sistema adaptativo complexo e algumas práticas realizadas no caso mensalão e petrolão.

¹⁵ O termo utilizado no original é *emergence*, referente ao ato ou efeito de emergir, elevar, evoluir.

QUADRO 4 – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E EXEMPLOS DO CASO MENSALÃO E PETROLÃO

(continua)

Sistema Adaptativo Complexo	Corrupção sistêmica	Mensalão	Petrolão
Conectividade	Configuram hierarquias e redes paralelas de informações e fluxos de poder;	Conexão entre os núcleos financeiro, publicitário e político	Conexão entre os núcleos político, econômico, administrativo e financeiro
Variedade	Captura de agentes responsáveis pelos mecanismos de controle estabelecidos;	Compra de parlamentares; Políticos responsáveis por assegurar o anonimato e impunidade	Compra de parlamentares; Nomeação em setores estratégicos da Administração Pública
Adaptação	Criação de métodos - processos, línguas, discursos e costumes - de gestão interativa para evitar punição e detecção;	Contratos e documentos falsos; Falsos empréstimos; Lavagem de dinheiro	Criação do Departamento de Operações Estruturadas (Odebrecht); Criação da tabela "Campeonato Esportivo" Criação dos sistemas Drousys e MyWebDay "B" ¹⁶
Especialização	Especialização dos atores; Divisão de funções;	Separação em três núcleos de operações; Cada envolvido possuía tarefas específicas dentro do seu próprio núcleo	Separação em quatro núcleos de operações; Cada envolvido possuía tarefas específicas dentro do seu próprio núcleo

¹⁶ O Drousys foi um sistema de informática paralelo ao sistema de informática oficial da Odebrecht, de acesso restrito, para pagamento e controle de operações financeiras da área de operações estruturadas, tendo sido instituído em 2007 ou 2008, para o aperfeiçoamento da comunicação entre os operadores e officers de bancos. (BARROS, 2017, p. 103). O sistema MyWebDay "B" foi criado a partir de adaptações em um software usado pela área financeira, também da Odebrecht. Era utilizado para armazenar os relatórios gerados, com os gastos de cada executivo, obras relacionadas aos pagamentos, entre outras informações. (MARIZ, 2017, não paginado).

QUADRO 4 – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E EXEMPLOS DO CASO MENSALÃO E PETROLÃO

(conclusão)

Sistema Adaptativo Complexo	Corrupção sistêmica	Mensalão	Petrolão
Coevolução e Emergência e	A normalização (banalização) do fenômeno no meio social.	Manobras políticas para atrasar julgamentos	Reforma política; Mudanças na captação de recursos para financiamento de campanhas;

FONTE: Adaptado de BARBOSA (2012); AJZENTAL (2015); GAULT, GALICIA e LEPORE (2015); BARROS (2017).

Como demonstrado no Quadro 4, o fenômeno de corrupção sistêmica, exemplificada nos recentes casos brasileiros, possui os elementos característicos de um sistema adaptativo complexo. Em especial, a conectividade entre os agentes e seu processo de adaptação e especialização.

Em relação à conectividade, Ricigliano e Chigas (2011, p.3) destacam que em um sistema, *“an individual element or phenomenon exists in relation to other phenomena as if in a spider web, where pulling one strand of the web wil likely affect many others.”* Dessa forma, em um ambiente de corrupção sistêmica, é muito mais relevante a análise da rede e das conexões envolvendo os diversos agentes do que a ação isolada de cada agente.

Uma vez arquitetada, a rede corrupta demonstra-se altamente especializada, adaptativa, resiliente e evolutiva, tal qual um sistema adaptativo complexo. O fenômeno da especialização e emergência pode ser observado no caso mensalão e petrolão, onde os agentes estão agrupados em núcleos distintos, cada um exercendo responsabilidades específicas.

Além disso, devido as constantes interações entre doleiros e empresários, emergiram novos setores dentro do próprio sistema corrupto do petrolão. É o caso do Departamento de Operações Estruturadas, criado exclusivamente para as operações ilegais da empresa. Conforme depoimento de Hilberto Mascarenhas ao Juiz Sergio Moro, “essa área nunca havia existido de forma organizada. [Antes] era

uma operação muito insegura, baseada em trabalhar com doleiros e estava gerando uma série de inseguranças para a empresa.” (BEDINELLI, 2017, não paginado).

Além disso, os agentes estarão sempre se adaptando a distúrbios no sistema ou ambiente para continuar a cumprir sua função. Dessa forma, a remoção de algum agente, a inserção de agentes honestos, mudanças na lei ou mudanças tecnológicas, por exemplo, não desestruturam o sistema corrupto. Apenas fazem com que novas formas de corrupção sejam construídas para manutenção do sistema. (HOHMAN, 2016; SCHARBATKE-CHURCH e CHIGAS, 2016).

A resiliência do sistema corrupto aparece também na elite política envolvida na rede corrupta. Uma vez que, é justamente ela a responsável pela elaboração e implantação das medidas contra corrupção. Logo, não havendo o interesse da elite política em executar tais medidas, a consequência será a morosidade, ineficiência e até mesmo mudanças e manobras políticas contra tais medidas. Como destacam Marquette e Peiffer,

In other words, changing people's mentalities or perceptions of their colleagues or wider society's behavior will not necessarily change the structural necessity for elites to use corruption as a mechanism to ensure political survival, for example [...]. In accepting the need to better understand this logic, especially in the case of systemically corrupt contexts, the combined challenges to control corruption admittedly become incredibly daunting. (MARQUETTE e PEIFFER, 2015, p. 10).

Deste modo, os sucessos de curto prazo de medidas anticorrupção podem ser insustentáveis, ou até gerar efeitos negativos no longo prazo. Uma vez que faltam princípios sólidos no design das medidas, pois muitos estão baseados na “receita pronta” e não no contexto social.

4.4 COMPONENTES DE UM PROGRAMA ROBUSTO

Scharbatke-Church e Chigas (2016) destacam que em qualquer análise de corrupção, precisam ser analisados fatores críticos que afetam os padrões de corrupção. Entre eles as normas sociais, a dinâmica política e as possíveis reações do sistema corrupto. Analisados esses três fatores é possível evitar algumas das fraquezas anteriormente mencionadas.

4.4.1 Análise das Normas Sociais e Cultura Política

Conforme Scharbatke-Church e Chigas (2016, p. 20), as abordagens da teoria da agência e da ação coletiva não são tão efetivas quanto poderiam ser, porque muitas vezes não estão adequadas à cultura política e a dinâmica social. Para as autoras, "cultura política" refere-se à forma como a política é organizada e como o poder político e/ou a riqueza são acumulados, utilizados e trocados. A forma como políticos perseguem, usam e trocam riqueza e poder e como as instituições facilitam ou impedem esses processos corrupção diferem dependendo dos processos de desenvolvimento político e econômico de cada país.

Relembrando uma das célebres frases de Milton Friedman, o importante é estabelecer um contexto político de opinião que torne politicamente rentável até para as pessoas erradas fazer a coisa certa¹⁷. Sendo assim, surge a necessidade de uma maior compreensão do papel e da função da corrupção na dinâmica política no contexto local ou setorial específico, e como eles se desenvolvem. Como afirma Felix Garcia Lopez,

Se a corrupção resultasse apenas da combinação insatisfatória de sistemas de incentivos e desincentivos às escolhas dos agentes corruptos, nosso draconiano sistema de controle já teria dado resposta satisfatória a esse problema fundamental do Estado no Brasil. (LOPEZ, 2011, p. 35).

Lopez (2011), em concordância com os pontos levantados por Scharbatke-Church e Chigas (2016), descreve três inadequações que podem se associar aos pressupostos dos formuladores de políticas de combate à corrupção. A primeira é a falácia da mentalidade econômica, que, conforme já descrito, é considerar a corrupção uma exclusiva expressão do cinismo de indivíduos em cujas ações há apenas o interesse de enriquecer. A segunda é a ilusão jurídica, que pressupõe serem os políticos e, principalmente, os gestores públicos, portadores dos saberes emanados dos complexos códigos administrativos e jurídicos bem como dos princípios éticos a eles unidos, levando a crer que todo ato corrupto é um desvio consciente dos princípios partilhado pela sociedade. A terceira é pressupor que a força da lei é suficiente para mudar todo um sistema social, desconsiderando que a

¹⁷ BRITTLE13. Why it isn't Necessary to Throw the Bums Out. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ac9j15eig_w>. Acesso em: 20 de novembro de 2017.

“sociedade ‘com suas etiquetas, seus valores e suas razões’ é portadora de capacidade normativa que não só desafia os parâmetros legais produzidos pela burocracia pública, como pode subvertê-los radicalmente.” (LOPEZ, 2011, p. 40-41).

Dessa forma, em um ambiente de corrupção sistêmica envolvendo a elite política, como no caso brasileiro, é fundamental analisar suas relações sociais de tipo clientelista, relações de parentesco, relações de amizade e relações de conhecimento, conjugados aos mecanismos sociais como troca de favores, presentes e favorecimentos dos mais diversos tipos, pois tais práticas representam no dia-a-dia o funcionamento dos órgãos estatais. Uma vez que,

há um conjunto de práticas presentes em nosso sistema político, que estão no nível das normas sociais e percepções coletivas, cuja relação com a questão da confiança interpessoal é forte. A mais importante e visível dessas práticas é o papel que desempenha, de forma deletéria em termos de racionalidade burocrático-administrativa, os assim chamados “cargos de confiança”. A relevância que esses cargos têm em nosso sistema político espelha valores que combinam desconfiança interpessoal e alta confiança nos círculos nucleares (da família, dos amigos). (LOPEZ, 2011, p. 42).

A essa combinação, Lopez (2011, p. 43) chama de “anomalia burocrática”, permitindo nomear, somente no nível federal, mais de 100 mil cargos de confiança¹⁸.

Lopez (2011) ainda descreve existir um afastamento entre controles burocrático-administrativos e controle judicial. Uma vez que existe um volume elevado de legislações sobre controle da corrupção em detrimento dos controles públicos não estatais e controle judicial. Como descreve Nascimento (2016):

No sentido de fornecer uma solução rápida e “justa” aos diversos casos de corrupção, ao lado do fortalecimento das penas, das normas ou dos procedimentos, cuidou-se de produzir uma quantidade expressiva de normas. Contudo, este maior número de leis não correspondeu, na mesma medida, a um sentimento de diminuição do fenômeno da corrupção na sociedade brasileira. (NASCIMENTO, 2016, p. 110).

Em outras palavras, a detecção de práticas corruptas se alastra rapidamente pela opinião pública via mídia, não havendo a mesma agilidade na esfera judiciária, principalmente pela falta de capacidade de processar a demanda ou de meios jurídicos e instrumentos legais para levar a termo a punição, por conta de garantias constitucionais, talvez, excessivas.

¹⁸ Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/11945>>. Acesso em: 19 de novembro de 2017.

Dessa forma, a morosidade do processo judicial e o excessivo ‘garantismo’ constitucional, que protege os réus, tornam-se os obstáculos mais sérios no combate à corrupção, a ponto de um processo penal nunca chegar ao fim. (HAGE, 2010, p. 42).

4.4.2 Análise das Reações do Sistema Corrupto

Conforme explicado anteriormente, dentre as características de um sistema complexo estão a reação e adaptação. Apesar disso, é dada pouca atenção às reações do sistema corrupto ante as intervenções anticorrupção. Tanto na teoria quanto na prática, que discute a análise e o design dos programas anticorrupção. (SCHARBATKE-CHURCH E CHIGAS, 2016). Reações e respostas no sistema corrupto não apenas prejudicam a realização de objetivos programados, mas prejudicam também outras importantes dinâmicas sociais, políticas ou econômicas.

O fim da Operação Mãos Limpas e as semelhantes reformas e manobras políticas brasileiras, são exemplos claros de que o sistema corrupto é capaz de reagir e se adaptar, encontrando novas formas mais prejudiciais de perseguir seus objetivos.

4.4.2.1 A derrota da Operação Mãos Limpas

A operação italiana denominada *Mani pulite*¹⁹ exemplifica fielmente — e lamentavelmente — a falta de atenção às reações do sistema corrupto. Iniciada 1992 pelo Ministério Público de Milão, a operação envolveu nada menos que 6.059 pessoas. Entre os investigados estavam 872 empresários, 1.978 funcionários públicos e 438 parlamentares, sendo que quatro haviam ocupado o cargo de primeiro-ministro. (PASCOETTO, 2016).

Muito semelhante a recente, e ainda em curso, Operação Lava Jato, foi revelado que “a vida política e administrativa de Milão, e da própria Itália, estava mergulhada na corrupção, com o pagamento de propina para concessão de todo contrato público.” (MORO, 2004, p. 57). No entanto, apesar dos surpreendentes

¹⁹

Em português a expressão significa ‘mãos limpas’.

números, o sistema corrupto reagiu, soube se adaptar aos choques provocados e terminou vencedor e ainda mais forte.

Luiz Flavio Gomes (2017), em seu livro *O Jogo Sujo da Corrupção*, destaca que a operação naufragou devido os ataques do magnata das comunicações e primeiro-ministro Silvio Berlusconi, um dos principais investigados na operação. Ascendendo ao poder, Berlusconi utilizou dos meios de comunicação e da política para garantir a impunidade de seus crimes. Ao mesmo tempo, a erosão do apoio público permitiu um contra ataque do sistema corrupto com várias reformas legislativas negativas. O Procurador Piercamillo Davigo chegou a afirmar que “a partir de 1994, a política, toda a política, se esforçou para impedir não a corrupção, mas as investigações e os processos contra a corrupção”. (DALLAGNOL, 2017, p. 282).

Como descreve Dallagnol (2017, p. 284), no caso italiano a corrupção não apenas não diminuiu, mas apresenta indícios de que possa ter aumentado. Resultando em uma maior dificuldade em investigar e processar corruptos, tornando improvável o surgimento de uma nova Operação Mãos Limpas. Demonstrando ser fundamental compreender quem são as pessoas com influência sobre os fatores que impulsionam a corrupção e como esses atores e as instituições se adaptarão, contornarão ou resistirão às reformas. (SCHARBATKE-CHURCH E CHIGAS, 2016). Como destaca Pascoetto,

Dois renomados estudiosos italianos Alberto Vannucci – Professor de Ciência Política na Universidade de Pisa – e Federico Varese – Professor de Criminologia da Universidade de Oxford – acreditam que mesmo depois de todo o clima de esperança surgida na Itália durante a operação mãos limpas, o país hoje não ficou menos corrupto. Ambos entendem que a corrupção não pode ser combatida apenas com ações na Justiça, prendendo e processando pessoas. Deve-se preveni-la. Apesar do empenho dos magistrados da época, os catedráticos afirmam que eram necessárias reformas políticas e administrativas estruturais, que não foram feitas. Nesse sentido, a *Mani pulite* teve um efeito colateral dramático para a Itália: o aperfeiçoamento dos corruptos. (PASCOETTO, 2016, p. 11).

Dessa forma, em sistemas complexos, como no caso de corrupção sistêmica, é importante questionar: como as reformas podem produzir efeitos negativos no longo prazo? Como os esforços anticorrupção podem desencadear dinâmicas que possam prejudicar a sustentabilidade das reformas no longo prazo? (SCHARBATKE-CHURCH E CHIGAS, 2016).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho buscou-se analisar os fundamentos teóricos da corrupção sistêmica a partir de um viés econômico, a forma como se desenvolveu nos casos mensalão e Petrolão e quais as melhores medidas de análise e combate. Inicialmente foi realizada uma revisão da literatura referente à corrupção, corrupção política, captura de Estado, reconfiguração cooptada de Estado e corrupção sistêmica. Em seguida, foram analisados os casos mensalão e Petrolão com o objetivo de encontrar os elementos característicos de corrupção sistêmica, analisando o *modus operandi* de cada caso, que se resume basicamente na divisão em núcleos específicos, com o objetivo de perpetuação de determinado grupo político no poder.

Foram identificadas também uma série de lacunas nos modelos predominantes referentes aos programas anticorrupção. Também foi argumentado que abordar essas lacunas, e melhorar a eficácia dos programas, requer uma mudança na forma como a corrupção é analisada: de um problema simples, reduzido a um desvio administrativo derivado da racionalidade estratégica e instrumental dos corruptos e corruptores, para uma compreensão da corrupção sistêmica a luz da teoria da complexidade, incorporada em um contexto sociopolítico dinâmico. Sendo assim, compreender a corrupção como um fenômeno complexo, capaz de reagir e se adaptar, implica em mudanças significativas na forma como são feitas as análises e estratégias de programas anticorrupção.

Além das reformas padronizadas visando influenciar o monopólio, a discricção, a prestação de contas e a confiança social, as estratégias anticorrupção devem abranger os elementos que são o motor da corrupção. Especialmente, o papel que as normas sociais e a cultura política desempenham na corrupção, e os potenciais efeitos de resistência e reação do sistema corrupto (incluindo o potencial de causar danos e prejuízos).

Dessa forma, é notório o avanço da Ciência Econômica no estudo da corrupção ao longo das décadas. No estudo do comportamento corrupto, compreendendo como tais agentes se comportam, quais as suas motivações, incentivos e conexões. E, da mesma forma, os diversos esforços em mensurar a

corrupção e compreender seu impacto nos indicadores macroeconômicos, afetando o desenvolvimento econômico e social da nação.

Apesar das críticas feitas às teorias do agente-principal e ação coletiva, não se pode negligenciar os importantes avanços dos mais diversos estudos e medidas anticorrupção realizados a partir da análise e pesquisa de pioneiros no estudo econômico da corrupção. A utilização da complexidade como ferramenta de análise econômica, não surge como substituição a essas teorias, mas sim como complemento. O objetivo é simplesmente demonstrar que podem existir outras abordagens que oferecem interessantes *insights*, direcionando as análises e estudos à questões antes ignoradas.

Esse trabalho é concluído na certeza de que a corrupção nas sociedades é algo inevitável. No entanto, isso não significa que seja aceitável e que não deva ser combatida. Os avanços acadêmicos e o combate à corrupção ao redor do mundo demonstram tal preocupação. Contudo, que os desacertos e equívocos, como ocorridos na Itália, na Operação Mãos Limpas, sirvam de aprendizado e aperfeiçoamento para as presentes e futuras medidas anticorrupção.

O Brasil, e diversos outros países em situação de corrupção sistêmica, precisam de instituições que funcionem e sigam as regras e, mais importante, precisam implementar reformas políticas e sociais que efetivamente ajam no cerne desse grave problema. Sendo assim, este trabalho procurou oferecer alguns *insights* importantes para a análise e combate à corrupção sistêmica. Que este trabalho sirva como uma nova porta de entrada à análise anticorrupção. Não oferecendo as resposta, mas oferecendo novos problemas; problemas complexos.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, C. W. **Percepções pantanosas**: A dificuldade de medir a corrupção. Novos estudos. CEBRAP nº 73, p. 33–35. São Paulo, 2005.

AJZENTAL, A. **Complexidade Aplicada à Economia**. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2015.

ALEMANN, U. von. **Corruption in Germany**. The debate in politics and political science. Paper prepared for the IX Jornadas de Filosofía Práctica organized by the Facultat de Dret Universitat Pompeu Fabra Barcelona, 1995.

ALEXANDER, H. E. **Financing Politics-Money Elections and Political Reform**. Washington, DC, Congressional Quarterly Press, Foreword, Fourth Edition, 1992.

AL-MARHUBI, F. **Corruption and Inflation**. Economics Letter, v. 66, p. 199-202, 2000.

AMADEU, M. S. U. dos S. **Manual de normalização de documentos científicos de acordo com as normas da ABNT**. Editora UFPR, 2015.

ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTRE, 2015. **Glossary**. Disponível em: <<http://www.u4.no/glossary/>>. Acesso em: 10 de setembro de 2017.

AZFAR, O. **Disrupting Systemic Corruption**: External Accountability and Corruption. 2006.

BARBOSA, J. **Relatório da Ação Penal 470 – MG**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/relatoriomensalao.pdf>> Acesso em: 25 de outubro de 2017.

BARROS, R. J. M de. **Nº 227637/2017 – GTLJ/PGR Inquérito nº 4325/DF** Relator: Ministro Edson Fachin. Ministério Público Federal – Procuradoria-Geral da República. 2017. Disponível em: <www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Inq4325_dennciaecotaalterado.pdf>. Acesso em: 24 de setembro de 2017.

BECKER, G. S. **Crime and Punishment**: An Economic Approach. Journal of Political Economy, vol. 76, n. 2, p. 167-217, 1968.

BEDINELLI, T. **Da Escolha de Apelidos à Entrega Do Dinheiro**: a engenharia da corrupção da Odebrecht em detalhes. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/13/politica/1492117321_685877.html> <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/13/politica/1492117321_685877.html>. Acesso em: 15 de outubro de 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Denúncia contra Lula**. Procuradoria da República do Paraná, Força-Tarefa Lava Jato. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto->

macedo/wp-content/uploads/sites/41/2016/09/Denu%CC%81ncia-MPF-Lula-Triplex-14-09-2016.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2017.

BRATSIS, P. **The New Politics of Corruption**: From the White Man's Burden to the Relative Autonomy of The State. Montreal: International Studies Association Annual Conference, 2011.

BREI, Z. A. **Corrupção**: Dificuldades Para Definição e Para um Consenso. RAP, v. 30, n. 1, p. 64-77, 1996.

BUSSELL, J. **Typologies of Corruption: A Pragmatic Approach**. In Greed, Corruption, and the Modern State: Essays in Political Economy. . Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2015.

CARRARO, A. **Um Modelo de Equilíbrio Geral Computável com Corrupção para o Brasil**. (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, 2003.

CASTRO, F de. **Gastos nas campanhas municipais de 2016 somam R\$ 2,131 bilhões, diz Gilmar Mendes**. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,21-candidatos-foram-presos-ate-o-momento-na-eleicao-segundo-tribunal-superior-eleitoral,10000079620>>. Acesso em: 22 de maio de 2017.

CHAIA, V., TEIXEIRA, M. A. **Democracia e Escândalos Políticos**. São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 4, p. 62-75, 2001.

CHAYES, S. **The Structure of Corruption**: A Systemic Analysis Using Eurasian Cases, Carnegie Endowment for International Peace, 2016.

CORDEIRO, N. **As Duas Formas de Corrupção**. Disponível em: <http://nivaldocordeiro.net/blog/2016/03/24/as-duas-formas-de-corrupcao/>>. Acesso em: 10 novembro de 2017.

DALLAGNOL, D. **A Luta Contra a Corrupção**: A Lava Jato e o Futuro de um País Marcado Pela Impunidade. Editora Primeira Pessoa, 2017.

DAMÉ, O. M. **Educação e Corrupção**: A busca de uma evidência empírica, 2007.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**: Formação do Patronato Político Brasileiro. 3ªed. São Paulo: Globo, 2001.

FAZEKAS, M. TÓTH, I. J. **From Corruption To State Capture**: A New Analytical Framework with Empirical Applications from Hungary. 2014.

FILGUEIRAS, F. de B. **A Corrupção no Brasil e as Instituições Políticas**. UFJF/Defesa, Juiz de Fora, 2006.

_____. **A Tolerância à Corrupção no Brasil**: uma antinomia entre normas morais e prática social. Opinião Pública, v. 15, n. 2, p. 386-421, 2009.

FURTADO, L. R. **As Raízes da Corrupção no Brasil: Estudo de Casos e Lições Para o Futuro**. Editora Fórum. Belo Horizonte. 2015.

GARCIA, R. L., **A Economia da Corrupção** - Teoria e Evidências -Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no Rio Grande do Sul, Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2003.

GAULT, D. A.; GALICIA, J. F. H., LEPORE, W. **Corrupción sistémica: Límites y Desafíos de las Agencias Anticorrupción**. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. Revista del CLAD Reforma y Democracia, n. 61, p. 75-106, 2015.

GOMES, L. **1808: Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

GOMES, L. F. **O Jogo Sujo da Corrupção**. Editora Alto Astral Ltda, 2017.

HAGE, J. **Controladoria-geral da União**. Palestra proferida na Secretaria de Assuntos Estratégicos. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/dilma-vana-rousseff/publicacoes/orgao-essenciais/secretaria-de-assuntos-estrategicos/controladoria-geral-da-uniao-ciclo-de-palestras/@_download/file/editoracao-CGU_site.pdf. Acesso em: 17 de novembro de 2017.

HELLMAN, J. S. e KAUFMANN, D. **La captura del Estado en las Economías en Transición**. Finanzas & Desarrollo, p. 31 – 35, 2001.

HELLMAN, J. S. e SCHANKERMAN, M. **Intervention, Corruption and Capture: The Nexus Between Enterprises and the State**. En The European Bank for Reconstruction and Development Working Paper, Nº. 58. 2000.

HELLMAN, J. S., JONES, G., KAUFMANN, D. e SCHANKERMAN, M. **Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies**. Em Policy Research working Paper, Nº. 2312. The World Bank & the European Bank for Reconstruction and Development, 2000.

HOHMAN, A. C. **O Direito global na estratégia de combate à corrupção, reconhecida como fenômeno de ação coletiva**. 2016. Disponível em: <http://esdp.net.br/o-direito-global-na-estrategia-de-combate-a-corruptcao-reconhecida-como-fenomeno-de-acao-coletiva/>. Acesso em: 11 de outubro de 2017.

HOLLAND, J. H. **Complexity**. A Very Short Introduction. Oxford University Press, 2014.

INSTITUTO IBOPE INTELIGÊNCIA. **Corrupção é o principal problema mundial aponta pesquisa**. Disponível em:

<<http://www.ibope.com.br/pt/br/noticias/Paginas/Corrupcao-e-o-principal-problema-mundial,-aponta-pesquisa.aspx>>. Acesso em: 22 de maio de 2017.

JOHNSTON, M. **Syndromes of Corruption: wealth, power, and democracy**. Cambridge University Press, 2005.

_____. **Corruption, Contention and Reform: The Power of Deep Democratization**. Cambridge University Press, 2014.

KLITGAARD, R. **Controlling corruption**. Univ. of California Press, 1988.

KRUEGER, A. O. **The Political Economy of “rent-seeking”**. American Economic Review, vol. 64, 1974.

KURER, O. **Definitions of Corruption**, in HEYWOOD Paul. Routledge Handbook of Political Corruption. Routledge, p 30-41, 2015.

LAVER, R. **Systemic Corruption: Considering Culture in Second-Generation Reforms**. Harvard University, Edmond J. Safra Center for Ethics, 2014.

LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de laços**. Os donos do Brasil e suas Conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LIMA, A. R. **Corrupção e Meritocracia na Administração Pública Brasileira**. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia). Escola Superior de Guerra (ESG). Rio de Janeiro. 2012.

LOPEZ, F. G. **Práticas Corruptas, Estratégias de Combate e Normas Sociais**. Cadernos Adenauer XII, Nº 3. p. 35 – 56, 2011.

MAGRI, C. **Ofício Presidência Ethos nº 56 / 2017**. Disponível em: <<https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2017/10/Of%C3%ADcio-Presid%C3%A4ncia-Ethos.pdf>>. Acesso em: 15 de novembro de 2017.

MARIZ, R. **Sistemas Paralelos Foram Criados Pela Odebrecht para Operar Propina**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/sistemas-paralelos-foram-criados-pela-odebrecht-para-operar-propina-21203712>>. Acesso em: 02 de novembro de 2017.

MARQUETTE, H. e PEIFFER, C. **Corruption and Collective Action**. University of Birmingham, UK, DLP Research Paper 32, 2015.

MAURO, P. **The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure**. IMF Working Paper, 1996.

_____. **Why Worry About Corruption?** IMF Economics Issues nº 6. 1997.

_____. **Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research**. IMF Finance & Development, Vol. 35 nº 1, p. 11 – 14, 1998.

MEDEIROS, A. M. e NORONHA, N. M. **Ética e Corrupção no Brasil**: considerações e análises a partir do princípio da moralidade constitucional. Revista Eletrônica Mutações, v. 7, n. 13, p. 122-136, 2016.

MENDONÇA, R. **Pela 1ª vez, corrupção é vista como maior problema do país**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1712475-pela-1-vez-corrupcao-e-vista-como-maior-problema-do-pais.shtml>>. Acesso em: 10 de agosto de 2017.

MICHELS, R. **Los Partidos Políticos**: un Estudio Sociológico de las Tendencias Oligárquicas de la Democracia Moderna. Buenos Aires: Amorrortu, 1972.

MITCHELL, M. **Complexity**. A Guide Tour. Oxford University Press, 2009.

MORO, S. F., **Considerações sobre a Operação Mani Pulite**. Revista CEJ - Justiça Federal, publicada pelo Centro de Estudos Judiciários, do Conselho da Justiça Federal - Brasília, n. 26, p. 56-62, jul./set. 2004. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/625>>. Acesso em: 03 de outubro de 2017.

MUNGIU-PIPPIDI, A. **Corruption**: Diagnosis and treatment. Journal of democracy, v. 17, n. 3, p. 86-99, 2006.

NASCIMENTO, M. D. do. **O Controle da Corrupção no Brasil e a Lei n. 12.846/2013-Lei Anticorrupção**. Revista. RBDM | Belo Horizonte, n. 60, p. 79-137, 2016.

NYE, J. S. **Corruption and Political Development**: A Cost-Benefit Analysis. American Political Science Review 61, p. 417–427. 1967.

PASCOETTO, L. G. de L. **“Mani Pulite” Fonte De Inspiração Da Operação Lava Jato**. Cadernos de Pós-Graduação em Direito, Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, nº 37, São Paulo, 2016.

PEDERSEN, K. H. e JOHANNSEN, L. **Corruption**: Commonality, Causes and Consequencescauses and consciences. Comparing 15 ex-communist countries. Paper prepared for the 13 th NISPAcee Annual Conference May 19-21 in Moscow, Russia. 2008.

PERSSON, A. ROTHSTEIN, B. TEORELL, J. **Why anticorruption reforms fail—systemic corruption as a collective action problem**. Governance, v. 26, n. 3, p. 449 - 471, 2013.

RICIGLIANO, R. e CHIGAS, D., with AMEX International. **Systems Thinking in Conflict Assesment**: Concepts And Application. United States Agency for International Development (USAID), 2011.

RIBEIRO, R. J. **Financiamento de Campanha**. Em: AVRITZER, L., ANASTASIA, F. (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption: A Study in Political Economy**. New York: Academic Press, 1978.

SALAMANCA, J. L. G. et al. **La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia**. AVINA, 2008a.

_____. **La Reconfiguración Cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado**. AVINA, 2008b.

SÁNCHEZ F. J. **A Armadilha Política: A Corrupção Como Problema De Ação De Coletiva**. Em Revista do CNMP- Improbidade administrativa nº 5, p. 11-30. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília, 2015.

SANTANO, A. C.. **Uma introdução ao estudo da corrupção política nas sociedades democráticas dentro do paradigma do estado de direito**. Paraná Eleitoral, v.4, n.1, p. 123-138, 2015. Disponível em: <<http://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-parana-eleitoral-2015-volume-4-revista-1-artigo-5-ana-claudia-santano>>. Acesso em: 18 de abril de 2017.

SARMENTO, D. e OSÓRIO, A. **Uma Mistura Tóxica: Política, Dinheiro e o Financiamento das Eleições**. 2016.

SCHARBATKE-CHURCH, C. e CHIGAS D. **Take the Blinders Off**. Questioning How Development Assistance is Used to Combat Corruption. The Fletcher School of Law and Diplomacy. Tufts University, 2016.

SHLEIFER, A. VISHNY, R. W. **Corruption**. National Bureau of Economic Research, (Working Paper, 4372), 1993. Disponível em: <<https://economicstrategy.org/wp-content/uploads/2013/12/shleiferetal1993.pdf>>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

SILVA, M. F. G. **A Economia Política da Corrupção: o Escândalo do Orçamento**. São Paulo, Núcleo de Pesquisa e Publicação (NPP) da FGV-SP. 1995.

SPINELLI, M. V. **Street-level Corruption: fatores institucionais e políticos da Corrupção Burocrática**. (Tese de Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). São Paulo. 2016.

STEFES, C. H. **Measuring, Conceptualizing, and Fighting Systemic Corruption: Evidence from Post-Soviet Countries**. Perspectives on global issues, v. 2, n. 1, p. 1-16, 2007.

SUN TZU. **A Arte da Guerra**. Tradução e edição de Adam Sun. São Paulo: CONRAD Editora do Brasil, 2006.

TANZI, V. **Corruption, Governmental Activities, and Markets**. Finance & Development. Washington: Vol. 32, 1995.

TANZI, V. DAVOODI, H. **Corruption, Public Investment, and Growth**. IMF Working Paper, WP/97/139, outubro, 1997.

VARGAS-HERNÁNDEZ, J. G. **The Multiple Faces of Corruption:** typology, forms and levels. Contemporary Legal and Economic Issues. 2009.

WALTON, G. JONES, A. **The Geographies of Collective Action, Principal-agent Theory and Potential Corruption in Papua New Guinea.** 2017.

WORLD BANK. **The Moral Basis of Backward Society.** New York : Free Press. *World Development Report* 1997.

ZOVATTO, D. **Financiamento dos Partidos e Campanhas Eleitorais na América Latina:** Uma Análise Comparada. *Opinião Pública.* v. 11. nº 2. p. 287–336. Campinas, 2005.

